Évaluation formative des Prestations d'emploi et mesures de soutien

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

le 17 août 1998

SP-AH 069F-08-98
Also available in English

Table des matières

Sommaire i

1.0 Introduction 1
- 1.1 Cadre et contexte 1
- 1.2 Principales composantes des PEMS qui ont fait l'objet de l'évaluation 1
- 1.3 Objectifs et étendue de l'évaluation 3
- 1.4 Présentation du rapport 6

2.0 Profils socio-démographiques 7
- 2.1 Profils généraux 8
- 2.2 Profils selon divers volets des PEMS 14
- 2.3 Les moyens de prédire la participation à un programme PEMS 25

3.0 Mise en œuvre 29
- 3.1 Implantation et mise en œuvre au niveau local 29
- 3.2 Fourniture des services par des tiers 35
- 3.3 Qualité des services 37
- 3.4 Communications 42
- 3.5 Sélection et ciblage des clients 44
- 3.6 Changements culturels 47
- 3.7 Langues officielles 50
- 3.8 Systèmes 55

4.0 Répercussions sur les particuliers 59
- 4.1 Répercussions sur l'employabilité et l'emploi 59
- 4.2 Réduction de la dépendance envers l'a.-e 62
- 4.3 Répercussions sur les attitudes des clients 63

5.0 Principales mesures des résultats 65
- 5.1 Calcul de l'emploi et des prestations non payées dans le cadre de l'évaluation formative 67
- 5.2 Analyse des calculs des résultats 72

6.0 Répercussions sur les collectivités 75

7.0 Conclusions 79

Annexes (sous reliure séparée)

Annexe A : Subventions salariales ciblées
Annexe B : Aide au travail indépendant
Annexe C : Partenariats de création d'emplois
Annexe D : Achats de formation
Annexe E : Services d'aide à l'emploi
Annexe F : Partenariats locaux du marché du travail
Annexe G : Fonds transitoire pour la création d'emplois

101-00087/

Sommaire

I. Introduction

La Loi sur l'assurance-emploi (a.-e.), ou projet de loi C-12, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1996, remplaçait la Loi sur l'assurance-chômage (a.-c.) et la Loi nationale sur la formation. La Loi sur l'a.-e. a eu pour effet de restructurer l'ancien régime de l'a.-c. Elle prévoit à la fois des mesures de soutien du revenu et des mesures actives conçues pour aider les Canadiens et Canadiennes en chômage à retrouver du travail le plus rapidement possible. La Partie I de la Loi traite des modifications apportées aux prestations de revenu, tandis que la Partie II expose les prestations d'emploi et les mesures de soutien à la disposition des clients.

Une évaluation formative des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) a été menée au milieu de 1997. Voici quels étaient ses grands objectifs :

- comparer les résultats estimatifs des deux principaux indicateurs de rendement (le nombre de clients qui occupent un emploi et les prestations qui cessent d'être versées aux prestataires d'a.-e. qui ont retrouvé du travail à la suite d'une intervention PEMS), à partir de l'information contenue dans le système et recueillie lors de l'enquête;

- donner des rétroactions aux gestionnaires et aux décideurs au sujet de la conception et de la mise en œuvre ainsi que des expériences des clients;

- déterminer de façon estimative les répercussions préliminaires de la participation aux activités PEMS au niveau individuel et au niveau national;

- produire une information fiable sur les « leçons qui peuvent en être tirées »;

- analyser les systèmes administratifs de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour déterminer leur capacité de produire les données nécessaires aux fins de l'évaluation.

L'évaluation formative a porté sur les composantes Subventions salariales ciblées (SSC), Aide au travail indépendant (ATI), Achats de formation et Prêts et subventions de perfectionnement (PSP), ainsi que Partenariats de création d'emplois (PCE). Comme la majorité des régions n'avaient pas recours aux PSP au moment de l'évaluation, cette composante n'a été examinée que dans la mesure où l'Aide financière négociée (AFN), précurseur des PSP, était offerte. Les composantes de soutien évaluées ont été les Services d'aide à l'emploi (SAE) ainsi que les Partenariats locaux du marché du travail (PLMT). Les répondants ont également été priés de discuter de questions ayant trait au Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE), mais n'ont pas été en mesure de fournir beaucoup d'information au sujet de cette composante.

L'évaluation formative a été menée au moyen des méthodes suivantes :

- **un examen des documents et des données administratives.** Nous avons passé des documents en revue pour bien situer l'évaluation dans son contexte et mieux comprendre les PEMS. L'examen des données administratives nous a permis d'analyser les besoins fondamentaux en matière d'information, de déterminer la validité des estimations établies à partir des principales mesures du rendement et de recueillir des données qui allaient permettre de dresser un profil préliminaire des clients;

- **des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan.** Au total, 75 entrevues ont été menées auprès de personnes-ressources clés de DRHC au niveau national (y compris les membres du Comité de coordination de la mise en œuvre de l'emploi), au niveau régional et au niveau local, de même que de fournisseurs tiers et de partenaires communautaires. D'autres entrevues ont également porté expressément sur les langues officielles;

- **des groupes de discussion.** Au total, 49 groupes de discussion (y compris des entrevues auprès de groupes de deux et de trois personnes) ont été organisés dans 12 collectivités partout au Canada, de même que dans deux collectivités de langue officielle minoritaire. Des groupes de discussion ont été organisés auprès de clients qui avaient participé aux cinq grandes composantes des PEMS qui font l'objet de l'évaluation, de même qu'auprès d'employeurs qui avaient participé à l'intervention SSC;

- **des études de cas.** Au total, 10 études de cas ont été réalisées, plus deux autres qui ont porté expressément sur les langues officielles minoritaires. Le principal objet des études de cas, qui ont notamment fait un examen de toutes les grandes composantes PEMS évaluées, était de déterminer les leçons qui peuvent en être tirées et les meilleures pratiques;

- **des enquêtes auprès de participants et de non-participants.** Deux enquêtes téléphoniques ont été menées, l'une auprès de 3 101 participants aux interventions PEMS et l'autre auprès de 4 010 non-participants. Aux fins de cette évaluation, les non-participants sont des clients qui n'avaient pas participé ou qui ne participaient pas à une intervention PEMS. Cependant, ces non-participants ont pu avoir recours à des outils de libre-service comme les banques d'emplois, l'Information sur le marché du travail (IMT) et les centres de ressources. Ces enquêtes ont porté sur des questions ayant trait à l'emploi et à la satisfaction à l'égard de diverses interventions PEMS (du point de vue des participants) et ont permis de recueillir des données de référence pour l'évaluation sommative qui sera menée ultérieurement.

Il convient de préciser que sauf au Nouveau-Brunswick, l'évaluation formative a été réalisée avant la mise en œuvre des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces et territoires. Les EDMT sont des ententes en vertu

desquelles les provinces et les territoires pourraient assumer la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des prestations et mesures d'emploi.

Après la signature des EDMT, le Canada et les provinces dresseront conjointement un plan d'évaluation qui établira, pour chaque province, les besoins en matière d'évaluations formatives et sommatives et les calendriers d'exécution de ces évaluations. Les évaluations sommatives porteront sur les répercussions des interventions à plus long terme. Par exemple, elles pourront porter sur les répercussions incrémentielles des PEMS et la réalisation des objectifs sur les plans de l'emploi et des prestations non versées.

Les évaluations sommatives devront intégrer des données et des informations provenant de provinces qui auront vraisemblablement retenu des approches différentes pour la mise en œuvre de mesures actives destinées aux clients de l'a.-e.

II. Constatations

Les constatations présentées ici correspondent aux enjeux de l'évaluation établis par DRHC et finalisés par Price Waterhouse au début de l'évaluation.

a) Mise en œuvre

Les constatations relatives à la mise en œuvre peuvent être regroupées selon les thèmes suivants : implantation et prestation au niveau local; fourniture des services par des tiers; qualité des services; communications; sélection et ciblage des clients et processus d'établissement des niveaux cibles; changements culturels; langues officielles; et systèmes.

Implantation et mise en œuvre au niveau local

- Il se peut que certaines interventions PEMS fassent double emploi avec d'autres programmes. Les interventions les plus souvent mentionnées à ce chapitre étaient les services fournis aux Bénéficiaires d'aide sociale (BAS), les Subventions salariales ciblées et les programmes d'Aide au travail indépendant ainsi que, dans une certaine mesure, les Services d'aide à l'emploi. On pensait que le problème du double emploi serait minimisé après la mise en œuvre des ententes de développement avec les provinces et territoires.

- La flexibilité au niveau local est bien établie et généralement acceptée par les gestionnaires et le personnel des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC). Les bureaux régionaux semblent avoir eu plus de difficulté à s'y adapter.

- Même si la gestion de cas est différente de l'approche traditionnelle des services aux clients sous deux grands aspects (la coordination de l'aide fournie ainsi que le suivi des clients), le personnel de DRHC ne la voit pas de cette façon.

- Même s'il y a un plan d'action versé au Système national des services d'emploi (SNSE) pour certains clients, ceux-ci ne sont pas nécessairement au courant qu'un tel plan existe ou qu'ils l'ont accepté, parce qu'ils ne savent pas de quoi il s'agit.

- Les répondants qui ont reçu des services de counselling d'un tiers étaient plus susceptibles de signaler qu'ils avaient dressé un plan d'action que ceux qui ont reçu de tels services de la part d'un CRHC.

- La majorité des CRHC ont indiqué que l'AFN avait été implantée. Cependant, dans certains CRHC, cela ne remontait qu'à très peu de temps avant les travaux sur le terrain (été 1997) et l'expérience de l'utilisation de l'AFN était donc limitée.

- On pense que l'AFN influence l'engagement des clients envers la formation, mais non leur capacité d'accéder à cette formation.

Fourniture des services par des tiers

- Les CRHC ont signalé qu'ils avaient de plus en plus souvent recours à des tiers pour fournir les services, particulièrement en matière de SAE, et ce, surtout pour régler des problèmes de capacité. Les tiers sont également chargés de plus en plus souvent d'assurer la gestion de cas des clients.

- Le processus de sous-traitance peut créer de la confusion chez les organismes communautaires et des problèmes de délai sont revenus régulièrement sur le tapis.

- La mesure dans laquelle les résultats des tiers font l'objet d'un contrôle varie sensiblement d'un CRHC à l'autre.

Qualité des services

- Selon les perceptions des répondants, les services fournis par le CRHC étaient généralement de qualité moyenne. Le problème de l'accessibilité des services fournis par le CRHC a souvent été cité.

- Les niveaux de satisfaction à l'égard des services d'emploi dispensés étaient les plus élevés chez les participants du volet ATI.

- Les participants du volet PCE ont exprimé des niveaux de satisfaction plus élevés à l'égard du salaire qu'ils ont touché pendant leur participation au programme que les participants du volet SSC.

- Même si, dans les groupes de discussion, les participants ont exprimé une certaine insatisfaction à l'égard des interventions de formation fournies par des tiers, les répondants à l'enquête se sont dits très satisfaits à la fois des services fournis par les organismes de formation et de la formation dispensée.

Communications

- La création du Comité de coordination de la mise en œuvre de l'emploi semble avoir facilité l'implantation des PEMS.

- Les clients ont souvent exprimé de la frustration à l'idée de ne pas être au courant des interventions offertes dans le cadre du nouveau régime de l'a.-e.

- Les organismes communautaires qui ont établi des relations avec les CRHC estimaient généralement être bien informés au sujet des interventions. Les organismes qui n'avaient pas de telles relations éprouvaient souvent de la confusion lorsqu'il s'agissait de savoir quelles interventions étaient offertes à quel groupe de clients.

Sélection et ciblage des clients et établissement des niveaux cibles

- Certains des clients et des partenaires communautaires consultés étaient convaincus que des groupes de personnes qui auraient pu profiter de l'aide de DRHC ne la recevaient pas à cause des nouveaux critères d'admissibilité. Par ailleurs, l'élargissement de l'admissibilité aux anciens prestataires réadmissibles était perçue de façon très positive.

- Les CRHC ont éprouvé de la difficulté (et certains continuent d'en éprouver) à assimiler le concept d'un portefeuille équilibré (c.-à-d. un éventail équilibré de clients pour qui des résultats peuvent être obtenus à la fois à court terme et à moyen et à long terme). En fait, une comparaison des résultats des enquêtes auprès des participants et des non-participants indique que certains CRHC se livreraient peut-être à de « l'écrémage », particulièrement en ce qui concerne les volets PCE et SSC.

- En général, les CRHC interviewés n'avaient aucun plan particulier de ciblage de la clientèle. Ceux qui avaient des plans de ciblage citaient souvent les jeunes comme groupe cible. De plus, les résultats de l'enquête montrent que certains CRHC ont peut-être ciblé les utilisateurs fréquents de l'a.-e. aux fins de la participation aux PEMS.

- Les niveaux-cibles des résultats à atteindre étaient établis selon une approche descendante, ce qui ne posait pas de problème pour la majorité des CRHC, puisqu'ils estimaient ne pas avoir l'expérience nécessaire pour établir leurs propres cibles.

Changements culturels

- Parallèlement à d'autres facteurs (p. ex. la rationalisation, les changements dans le Réseau de prestation de services), les PEMS ont eu pour effet de transformer les façons de faire des CRHC. Cependant, la flexibilité au niveau local s'est révélée un changement positif attribuable directement aux PEMS.

- La reddition des comptes à l'égard des résultats est généralement bien acceptée. Cependant, les nouveaux processus découlant des PEMS ont entraîné pour le personnel des contraintes qui ne sont pas toujours reconnues. Certaines préoccupations ont également été exprimées au sujet du suivi des résultats.

Langues officielles

- Les services de première ligne (p. ex. la fourniture d'information) et les SAE sont généralement offerts dans la langue officielle minoritaire. Cependant, l'accessibilité ou l'utilisation des interventions peuvent être limitées à cause de facteurs comme une faible demande, une information limitée, l'absence d'employeurs de la langue officielle de la minorité dans la collectivité, ou l'incapacité des CRHC ou des tiers de fournir les interventions dans la langue préférée des participants.

- Les CRHC semblent consulter davantage les organismes communautaires qui représentent les besoins des collectivités de la langue officielle minoritaire.

- Les clients sont généralement satisfaits des services qu'ils reçoivent dans une langue officielle minoritaire.

- L'accessibilité limitée de la formation dans la langue officielle minoritaire, y compris la formation linguistique, est un facteur qui entrave la réintégration des clients au marché du travail.

- Les clients de langue officielle minoritaire ont besoin d'information sur le marché du travail relativement aux débouchés qui leur sont offerts dans la collectivité.

Systèmes

- Il y a divers problèmes liés aux systèmes qui doivent être réglés si l'on veut que les données nécessaires à une évaluation sommative puissent être recueillies.

- L'exactitude des résultats établis à partir de l'information contenue dans les systèmes de DRHC a été remise en question, surtout à cause de doutes au sujet de l'intégralité de l'information versée dans ces systèmes.

- Il faut assurer un suivi et un contrôle systématiques pour faire en sorte que l'information voulue soit recueillie et versée dans les systèmes d'information de DRHC.

b) Répercussions sur les particuliers

Les constatations relatives aux répercussions des interventions PEMS sur les particuliers ont été regroupées dans les catégories suivantes : employabilité et emploi; réduction de la dépendance envers l'a.-e.; et répercussions sur les attitudes des clients.

Employabilité et emploi

- Les clients étaient d'avis que les interventions PEMS, et particulièrement l'ATI, les SSC et la formation, améliorent l'employabilité des participants en leur permettant d'acquérir des compétences qui les aideront vraisemblablement à trouver ou à conserver un emploi. Cependant, ils pensaient que l'expérience de travail accumulée était plus importante que les compétences acquises.

- C'est parmi les participants aux activités d'ATI que la durabilité de l'emploi à court terme est la plus importante.

- Les participants aux groupes de discussion sont nombreux à penser que l'absence d'une composante de placement est une lacune d'un grand nombre de programmes de formation. À leur avis, des placements accroîtraient leurs chances de trouver un emploi après la formation.

- On estime qu'un soutien individualisé maximise les répercussions des interventions PEMS.

Réduction de la dépendance envers l'a.-e.

- Ce sont les évaluations sommatives qui permettront le mieux de déterminer les effets des interventions PEMS lorsqu'il s'agit de réduire la dépendance envers l'a.-e.

- La majorité des participants aux interventions PEMS sont des bénéficiaires réitérants de l'a.-e. Seule une minorité d'entre eux ont signalé avoir touché un revenu de l'a.-e. depuis la fin de l'intervention.

Répercussions sur les attitudes des clients

- Les interventions PEMS ont des répercussions positives sur les attitudes des clients, car elles contribuent à améliorer leur confiance en soi et leur donnent l'occasion de se retrouver dans un milieu de soutien.

- Grâce à certains aspects des PEMS, les clients assument une plus grande responsabilité à l'égard des initiatives qui les mèneront à l'emploi.

c) Principales mesures des résultats

L'un des objectifs de l'évaluation formative était d'examiner les deux principaux indicateurs des résultats pour déterminer dans quelle mesure les données opérationnelles estimatives produites par la Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines (DGIRH) se rapprochent des données réelles sur les clients relevées dans les dossiers individuels du Fichier principal des prestations et des trop-payés (FPPTP) et tirées des réponses aux enquêtes auprès des clients. Il s'agit ici de fournir une information qui aidera la DGIRH à perfectionner la méthode utilisée pour calculer les indicateurs primaires et à améliorer l'intégrité des données.

Il est important de préciser que la méthodologie conçue par la DGIRH à l'origine était relativement simple, car il fallait appliquer rapidement les indicateurs opérationnels et recueillir des données à point nommé. Par conséquent, les données n'étaient pas très pointues et les règles de calcul n'ont pas pris en considération les exceptions et les anomalies individuelles. Il faut également ajouter que la période de juillet 1996 à mars 1997 correspondait au démarrage des PEMS et qu'à l'époque, le cadre de reddition des comptes était encore en cours d'élaboration et commençait à peine à être appliqué.

On croit que plusieurs aspects de la méthode utilisée par la DGIRH pour calculer les économies ont probablement donné lieu à des surestimations. Compte tenu des différences entre la population visée par l'évaluation formative et l'univers représenté par les populations de la DGIRH, il est impossible de commenter l'ampleur de ces surestimations. On pense que les facteurs suivants donnent lieu à une surestimation des résultats établis par la DGIRH en ce qui concerne les économies :

- La méthode utilisée par la DGIRH pour calculer les prestations non payées pendant la période au cours de laquelle s'appliquait la *Règle 12 semaines – 25 p. 100* a pu donner lieu à une surestimation des prestations non payées en vertu de la Partie I de l'a.-e.

- La DGIRH a compté des prestations non payées qui n'ont pas été observées et qui ne se sont pas matérialisées pendant la période à laquelle elles avaient été imputées;

- Selon la définition de l'emploi utilisée par la DGIRH (en vertu de la *Règle 12 semaines – 25 p. 100*), une réduction dans les prestations non payées attribuable à des raisons autres que l'emploi était imputée à l'emploi. Par exemple, la DGIRH tient pour acquis que les prestataires qui n'ont pas soumis leur carte de déclaration avaient trouvé du travail. Selon certaines indications, des réductions des prestations pour des raisons autres que l'emploi à proprement parler, par exemple une indemnité de cessation d'emploi, ont également été imputées à l'emploi selon la définition de la DGIRH.

Comme on vient de le voir, il est impossible de quantifier l'ampleur de la surestimation, puisque certaines données ne sont pas accessibles et qu'il y a des différences dans les populations observées.

d) Répercussions sur les collectivités

Ces constatations ont trait aux éléments suivants : la mesure dans laquelle les plans locaux de développement du marché du travail et de développement économique ont été intégrés pendant la mise en œuvre des PEMS; les questions liées aux partenariats; et la question de savoir si les PEMS répondent aux besoins des collectivités dans des domaines autres que l'emploi pur et simple.

- Des consultations ont eu lieu au niveau local au sujet des besoins économiques et des besoins relatifs au marché du travail des collectivités et de la façon dont les PEMS pourraient y répondre en général.

- Même si la satisfaction des partenaires actuels à l'égard de leurs relations avec les CHRC locaux est généralement élevée, il semble que l'implantation de nouveaux partenariats et l'amélioration des partenariats existants s'imposent pour que les CRHC puissent fonctionner dans l'esprit des PEMS. Cependant, le recours aux PLMT reflète généralement une véritable approche de partenariat.

- Il est encore tôt pour déterminer dans quelle mesure les PEMS auront pour effet de stimuler l'emploi ou la création d'emplois à long terme dans les collectivités.

- Les interventions PEMS ont eu des répercussions sur les collectivités dans des domaines autres que l'emploi, par exemple le développement social et l'exploitation des organismes sans but lucratif.

III. Conclusions

Voici un sommaire des conclusions et des leçons tirées de l'évaluation formative des PEMS.

- Le régime d'a.-e. a été implanté parallèlement à l'adoption d'une nouvelle philosophie qui, c'était à espérer, donnerait lieu à des changements culturels importants dans les façons de fonctionner de DRHC. Deux des composantes les plus importantes de cette nouvelle philosophie sont les suivantes : l'accent qui est mis sur les résultats et la flexibilité au niveau local. L'une des principales conclusions de cette évaluation formative des PEMS est que même si la direction et le personnel à tous les paliers semblent avoir accepté cette primauté des résultats et s'y être adaptés relativement bien, l'exactitude des données actuellement recueillies pour mesurer les résultats est remise en question. Des tâches comme le suivi des plans d'action élaborés avec les clients ou l'entrée des données dans les systèmes ont été mises en veilleuse, par manque de temps ou de ressources. On peut en déduire qu'à moins que des ressources ne soient affectées au suivi et à l'entrée des données, ces tâches ne seront pas accomplies.

- Les régions ont tenté de mettre l'accent sur la nécessité d'obtenir des résultats tout en aidant un éventail de clients et d'adoucir le message antérieur selon lequel c'était les

résultats qui importaient. Cependant, certains CHRC ont encore du mal à assimiler le concept d'un portefeuille équilibré composé de clients de divers genres et de clients qui obtiendront des résultats à court terme comme à moyen et à long terme. Selon une comparaison des résultats des enquêtes auprès des participants et des non-participants aux PEMS, certains CHRC peuvent se livrer à de « l'écrémage », particulièrement en ce qui concerne les PCE et les SSC.

- Les jalons des PSP ont été posés et le principe voulant qu'on demande aux clients d'assumer une partie des coûts de leur formation a été adopté autant par les clients que par le personnel.

- En général, la flexibilité au niveau local a été très bien acceptée et intégrée par le personnel et est considérée comme l'un des aspects très positifs des PEMS. Cependant, une des principales préoccupations à son sujet est qu'elle peut se traduire par un certain manque d'uniformité dans la prestation des services. On peut en déduire que d'autres communications établissant des liens entre la flexibilité et la gestion axée sur les résultats s'imposent.

- Le recours accru à des tiers pour dispenser les services a eu des répercussions sur les membres du personnel, puisqu'un grand nombre d'entre eux ont dorénavant à intégrer à leur travail des tâches comme la négociation de contrats et le suivi du travail des tiers, pour lesquelles ils n'ont pas nécessairement reçu la formation nécessaire.

- Les répondants aux enquêtes se sont dits modérément satisfaits seulement des services d'emploi reçus ou utilisés. Deux des plaintes les plus fréquentes des participants aux groupes de discussion étaient qu'ils n'étaient pas au courant des programmes à la disposition des clients et les difficultés d'avoir accès au personnel dans les CRHC.

- Les partenariats sont l'un des domaines qu'il conviendrait de repenser, mais il faut se souvenir que la mise sur pied de partenariats nécessite du temps et des ressources, qui sont de plus en plus limités dans certains CRHC. Les organismes qui ont des relations de longue date avec les CRHC ou des particuliers au sein des CRHC estimaient avoir été bien informés des changements découlant des PEMS.

- Dans le cadre du nouveau régime d'a.-e., l'accent a été placé sur les résultats des points de vue de l'emploi et des prestations non payées pour le compte de l'a.-e. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives des répercussions des PEMS sur la stimulation de l'emploi et la création d'emplois.

- Même si l'accès à de l'information dans l'une ou l'autre langue officielle n'est généralement pas une préoccupation, l'accès à des interventions dans la langue officielle préférée des participants peut être un problème dans les collectivités de langue officielle minoritaire. L'une des raisons signalées à cet égard, c'est que la demande d'interventions dans la langue officielle minoritaire est relativement faible.

1.0 Introduction

L'objet du présent rapport est de présenter les résultats d'une recherche menée aux fins de l'évaluation formative des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).

1.1 Cadre et contexte

La Loi sur l'assurance-emploi (a.-e.), ou projet de loi C-12, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1996, remplaçait la Loi sur l'assurance-chômage (a.-c.) et la Loi nationale sur la formation. La Loi sur l'a.-e. a eu pour effet de restructurer l'ancien régime de l'a.-c. Elle prévoit à la fois des mesures de soutien du revenu et des mesures actives conçues pour aider les Canadiens et Canadiennes en chômage à retrouver du travail le plus rapidement possible. La Partie I de la Loi traite des modifications apportées aux prestations de revenu, tandis que la Partie II expose les prestations d'emploi et les mesures de soutien à la disposition des clients. Les personnes qui répondent aux critères de sélection déterminés par les Centres locaux de ressources humaines du Canada (CRHC) et qui sont disposées à participer ont accès à des interventions personnalisées.

Pour être admissibles aux prestations d'emploi et mesures de soutien, les chômeurs doivent toucher des prestations d'assurance-emploi, avoir touché des prestations d'assurance-chômage au cours des trois dernières années ou encore avoir reçu des prestations de maternité ou prestations parentales au cours des cinq dernières années. Les prestations visent les personnes qui ont besoin d'une aide supplémentaire et qui sont disposées à prendre un engagement personnel à l'égard d'un plan d'action visant leur retour au travail.

1.2 Principales composantes des PEMS qui ont fait l'objet de l'évaluation

Les cinq grandes composantes des PEMS qui ont fait l'objet de l'évaluation formative sont décrites ci-dessous.

- **Subventions salariales ciblées (SSC) :** Les SSC sont conçues pour encourager les employeurs à recruter des travailleurs qu'ils n'auraient pas envisagé d'embaucher autrement. Une subvention salariale peut être fournie aux employeurs qui aident les clients, y compris ceux qui sont aux prises avec des obstacles particuliers (p. ex., les personnes handicapées, les membres de minorités visibles, et les personnes qui n'ont pas d'expérience de travail récente), à trouver un emploi et à acquérir de l'expérience de travail. On s'attend à ce qu'à l'issue de l'intervention, les employeurs gardent les employés qu'ils ont engagés à l'aide d'une SSC.

- **Aide au travail indépendant (ATI) :** L'objectif du volet ATI est d'aider les particuliers qui ont un projet solide à lancer leur propre entreprise en leur offrant du soutien au revenu, des services de mentorat / encadrement et de l'aide technique. Les clients qui ont accès aux prestations d'ATI pendant qu'ils touchent des prestations d'assurance-emploi continuent de recevoir les prestations pendant le reste de leur période d'admissibilité. Les anciens prestataires réadmissibles reçoivent du soutien du revenu en vertu de la Partie II. Contrairement à l'ancien programme d'aide à l'emploi indépendant, les prestations versées aux clients ne sont pas limitées (c.-à-d. que l'aide ne se limite pas à 52 semaines).

- **Achats de formation et Prêts et subventions de perfectionnement (PSP) :** La pratique voulant que le gouvernement fédéral achète (directement ou indirectement) des cours de formation est en train d'être éliminée progressivement, de sorte que d'ici à 1999, le gouvernement fédéral ne s'occupera plus d'achats directs de formation. Pendant cette période, dans le cadre d'ententes provinciales et territoriales, les CRHC et des organismes partenaires pourront continuer d'acheter des cours de formation à l'intention de leurs clients, mais selon un volume qui diminuera chaque année, à mesure que le nouveau régime de Prêts et subventions de perfectionnement entrera en vigueur. Comme la formation relève de la responsabilité provinciale, les prêts et subventions de perfectionnement ne seront offerts que dans les provinces avec lesquelles une entente aura été conclue. Un nouveau principe important a été intégré aux PSP, celui de l'Aide financière négociée (AFN), en vertu de laquelle les CRHC peuvent négocier la part des coûts de la formation qu'ils absorberont et celle que les clients assumeront eux-mêmes.

- **Partenariats de création d'emplois (PCE) :** Des projets spéciaux conçus pour créer des emplois incrémentiels et valorisants à l'intention des clients en offrant des activités qui contribuent au développement de la collectivité et de l'économie locale peuvent être élaborés en partenariat avec les CRHC, les provinces, le secteur privé et les groupes communautaires. Des PCE peuvent être mis en œuvre partout où il y a des besoins en matière de développement et l'occasion de donner à des chômeurs la chance d'acquérir une certaine expérience de travail qui peut aboutir à un emploi à long terme. Les PCE ressemblent aux mesures prévues à l'article 25 de la Loi sur l'assurance-chômage, à cette différence qu'ils mettent l'accent sur l'acquisition de compétences plutôt que sur leur maintien. Dans le cadre des PCE, on s'attend à ce qu'il y ait des débouchés à l'intention des clients à la fin de leur participation. De surcroît, la participation du secteur privé est plus recherchée que par le passé.

- **Services d'aide à l'emploi (SAE) :** Le volet des Services d'aide à l'emploi comprend divers services auxquels les clients peuvent accéder par l'intermédiaire du processus de gestion des cas ou selon le principe du libre-service. L'aide offerte aux clients peut revêtir diverses formes, notamment la présentation d'outils d'information sur le marché du travail, par exemple les services de placement (banques d'emplois, Service de placement électronique et *CanWorkNet*). Les clients peuvent également recevoir de l'aide pour trouver du travail bénévole, participer à des clubs de recherche d'emploi et être aiguillés vers l'une des composantes des prestations d'emploi ou

toute autre intervention jugée appropriée et nécessaire pour concrétiser leur plan d'action. La composition et l'éventail des services offerts dans une région dépendront de divers facteurs; les services pourraient être dispensés par le CRHC ou un autre organisme qui a conclu une entente à cet effet avec le CRHC.

L'évaluation a également porté sur les Partenariats locaux du marché du travail (PLMT) et le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE), mais sans les examiner de façon aussi détaillée que les interventions PEMS décrites ci-dessus. Les PLMT sont un outil grâce auquel les régions et les bureaux locaux peuvent mettre à l'essai certaines approches pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et répondre aux priorités locales de la population active. Le FTCE fournit du soutien financier à l'égard d'activités qui ont pour objet de promouvoir une activité économique durable et, partant, la création d'emplois stables.

1.3 Objectifs et étendue de l'évaluation

Une évaluation formative des PEMS a été réalisée au milieu de 1997. En général, les évaluations formatives sont menées au début d'un programme, pour analyser son fonctionnement et déterminer rapidement les modifications qu'il y a lieu d'y apporter. Voici quels étaient les grands objectifs de cette évaluation formative :

- comparer les résultats estimatifs des deux principaux indicateurs de rendement (le nombre de clients qui occupent un emploi et les prestations qui cessent d'être versées aux prestataires d'a.-e. qui ont retrouvé du travail à la suite d'une intervention PEMS), à partir de l'information contenue dans le système et recueillie lors de l'enquête;

- donner des rétroactions aux gestionnaires et aux décideurs au sujet de la conception et de la mise en œuvre ainsi que des expériences des clients;

- déterminer de façon estimative les répercussions préliminaires de la participation aux activités PEMS au niveau individuel et au niveau national;

- produire une information fiable sur les « leçons qui peuvent en être tirées »;

- analyser les systèmes administratifs de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) pour déterminer leur capacité de produire les données nécessaires aux fins de l'évaluation.

Cette évaluation formative a porté sur les questions de la conception, de l'implantation et de la fourniture, de même que sur les premières expériences des clients.

L'évaluation formative a été réalisée au moyen des méthodes suivantes :

- **Examen des documents et des données administratives :** L'objectif global de l'examen des documents était de nous permettre de bien situer l'évaluation dans son contexte et de mieux comprendre les PEMS. Tout au long de l'évaluation, nous avons passé en revue des documents qui, à nos propres yeux ou selon d'autres personnes, étaient pertinents dans le cadre de notre travail.

  De plus, l'examen des données administratives a permis d'analyser les besoins fondamentaux en matière d'information, de déterminer la validité des estimations établies à partir des principales mesures du rendement et de dresser un profil préliminaire des clients. Les systèmes et les données administratives ont également fait l'objet d'un examen et d'une analyse des points de vue des besoins de l'évaluation sommative. Les résultats détaillés de l'examen des systèmes sont présentés dans un rapport distinct.

- **Entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan :** Des entrevues ont été menées auprès de personnes-ressources clés qui ont joué un rôle important dans la conception, l'implantation et la mise en œuvre des interventions. Il s'agissait de membres des comités des PEMS, de membres de la direction et du personnel à l'administration centrale, dans les régions et dans les CRHC locaux, de fournisseurs de programmes à l'échelle locale et de représentants des collectivités. Au total, 75 entrevues ont été menées.

- **Entrevues au sujet des langues officielles :** La fourniture de services d'emploi dans la langue officielle du client est une question qui revêt un intérêt particulier. Elle a trait à l'accessibilité de l'information, des interventions et des services de gestion de cas dans les deux langues officielles dans les CRHC ou chez les partenaires tiers, et à la satisfaction des clients à leur égard. Pour déterminer les collectivités dans lesquelles les entrevues au sujet des langues officielles auraient lieu, nous avons passé en revue une liste de collectivités dressée par DRHC qui indiquait les CRHC tenus de fournir des services dans les deux langues officielles. Les entrevues ont été menés avec des membres du personnel des CRHC, des partenaires communautaires et des tiers chargés de fournir les services. Trois entrevues ont également été menées avec des représentants d'organismes de langue minoritaire.

- **Groupes de discussion :** L'objet des groupes de discussion était de recueillir les perceptions, les connaissances et les réactions des participants à l'égard du processus, de l'élaboration et de la mise en œuvre des PEMS. De plus, les groupes de discussion ont permis de faire une évaluation qualitative des répercussions des PEMS sur les particuliers. Au total, 49 groupes de discussion représentant 12 collectivités de partout au Canada et deux collectivités de langue officielle minoritaire ont été organisés. Les collectivités avaient été sélectionnées de façon à représenter divers marchés du travail (p. ex., marchés urbains, petites villes, économies saisonnières) et un bassin suffisant de participants éventuels pour chaque groupe de discussion.

- **Groupes de discussion sur les langues officielles :** Deux collectivités ont été sélectionnées pour représenter une collectivité de langue officielle minoritaire. Sherbrooke, au Québec, a été choisi pour représenter une collectivité Anglophone minoritaire et Sturgeon Falls, en Ontario, pour représenter une collectivité francophone minoritaire. Dans les cas où ces collectivités n'offraient pas certaines des interventions ou comptaient très peu de clients ayant participé à une intervention en particulier parce que la demande était limitée, des entrevues auprès de groupes de deux ou de trois personnes ont été menées.

- **Études de cas :** La possibilité de maximiser les leçons apprises a été l'un des principaux critères de sélection d'un échantillon diversifié de cas qui représentaient à la fois des projets qui ont été couronnés de succès et des projets qui ont échoué. De l'information a été recueillie au sujet de cas présélectionnés et une sélection finale de dix cas pertinents pour les diverses interventions PEMS a été faite. De plus, deux cas relatifs à une intervention PEMS portant particulièrement sur la question des langues officielles ont également été retenus. Quatre activités fondamentales ont été entreprises pour chaque étude de cas, à savoir : un examen des dossiers et des documents pertinents (dans la mesure du possible); des entrevues avec les membres du personnel des CRHC compétents (p. ex., un agent de programme); des entrevues auprès des participants aux projets; et des entrevues avec des organismes d'accueil / fournisseurs de services. La majorité des entrevues ont été réalisées en personne et des visites sur place ont été menées auprès des tiers qui fournissaient les services et d'organismes communautaires, de même que dans le milieu de travail des participants lorsque c'était possible.

- **Enquêtes auprès des participants et des non-participants :** Le Centre d'enquête national de Price Waterhouse a mené une entrevue téléphonique auprès de 3 101 participants au programme PEMS entre le 28 juillet et le 10 septembre 1997. Une autre enquête auprès de 4 010 non-participants a été menée entre le 3 septembre et le 5 octobre 1997. Aux fins de cette évaluation, les non-participants sont les clients qui n'avaient pas participé ou qui ne participaient pas à une intervention PEMS. Cependant, ces non-participants ont pu avoir recours à des outils de libre-service comme les banques d'emplois, l'Information sur le marché du travail (IMT) et les centres de ressources.

Un rapport méthodologique exposant en détail l'approche que nous avons retenue pour l'évaluation formative a été présenté le 30 mai 1997.

Il convient de préciser que l'évaluation formative a été réalisée avant la mise en œuvre des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces et territoires. Les EDMT sont des ententes en vertu desquelles les provinces pourraient assumer la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des prestations d'emploi et mesures de soutien. Après la signature des EDMT, le Canada et les provinces dresseront conjointement un plan d'évaluation qui établira, pour chaque province, les besoins en matière d'évaluations formatives et sommatives et les calendriers d'exécution de ces évaluations.

En général, la négociation de telles ententes n'a pas eu de répercussions importantes sur la réalisation de l'évaluation formative, sauf au Nouveau-Brunswick, où certains fonctionnaires fédéraux avaient été mutés à la province. Les consultants avaient été priés de ne pas mener d'entrevues avec les membres du personnel local ni d'organiser de groupes de discussion auprès des clients de cette province, compte tenu de la nature délicate des enjeux qui ont entouré les récents changements.

Les évaluations sommatives de ces programmes porteront sur les répercussions des interventions à plus long terme. Par exemple, elles pourraient examiner les répercussions incrémentielles des PEMS et la réalisation des objectifs sur les plans de l'emploi et des prestations non payées. Les évaluations sommatives devront intégrer les données et l'information provenant de provinces qui auront vraisemblablement retenu des approches différentes pour la mise en œuvre des mesures actives destinées aux clients de l'a.-e.

1.4 Présentation du rapport

Le reste du rapport est divisé en six chapitres :

- Profils socio-démographiques (selon les données administratives et les résultats des enquêtes; chapitre 2);
- Mise en œuvre (chapitre 3);
- Répercussions sur les particuliers (chapitre 4);
- Principales mesures des résultats (chapitre 5);
- Répercussions sur les collectivités (chapitre 6);
- Conclusions (chapitre 7).

Chacun des chapitres consacrés aux constatations de l'évaluation présentent les principaux résultats obtenus au sujet des questions examinées. Les constatations relatives à chacune des interventions évaluées sont présentées dans des annexes sous reliure séparée.

2.0 Profils socio-démographiques

Afin de mieux comprendre les différences entre divers genres de bénéficiaires de l'a.-e., nous avons établi des profils socio-démographiques qui décrivent le participant et le non-participant « moyens » aux PEMS, tout en faisant ressortir différentes caractéristiques des participants aux divers programmes. La principale source de données pour l'établissement de ces profils est l'enquête auprès des participants et des non-participants. Cependant, les variables suivantes tirées des dossiers administratifs de DRHC, et qui sont présentées ici par ordre d'importance, ont été utilisées pour « apparier » les non-participants[1] aux participants, à des fins de comparaison :

- région;
- sexe;
- âge.

Les procédures d'appariement ont reposé sur ces trois variables parce que ce sont les seules pour lesquelles il existait des données complètes et fiables dans tous les fichiers des diverses bases de données de DRHC. Sans données fiables, l'appariement et l'analyse ultérieure ne sont pas fidèles. On trouvera une description plus détaillée de la méthode d'appariement utilisée aux fins de cette enquête dans le rapport méthodologique de l'évaluation formative des PEMS. Les profils présentés dans ce chapitre illustrent les éléments suivants :

- caractéristiques socio-démographiques qui permettent de faire la distinction entre les participants aux PEMS (autant les prestataires actifs de l'a.-e. que les anciens prestataires réadmissibles[2]) et les non-participants;

- différences particulières entre les participants qui sont des prestataires de l'a.-c. et les participants qui sont des anciens prestataires réadmissibles pour chacun des programmes PEMS évalués.

Nous donnerons d'abord une idée générale du participant type par rapport aux non-participants, pour comprendre ce qui caractérise le bénéficiaire type de l'a.-e. au Canada. Les profils régionaux se trouvent dans le rapport d'enquête qui a été présenté sous pli séparé.

---

1 Les non-participants ont été tirés de la population des prestataires de l'a.-c. qui n'ont pas de plan d'action et qui ne participent pas à une intervention.

2 Par « anciens prestataires réadmissibles », on entend les personnes qui ont reçu des prestations d'assurance au cours d'une période *qui s'est terminée* pendant les trois années précédant le moment où elles ont demandé de l'aide de même que les prestataires qui ont reçu des prestations de maternité ou des prestations parentales au cours d'une période *qui a commencé* dans les cinq années précédant le moment où ils ont demandé de l'aide.

2.1 Profils généraux

Compte tenu des résultats des enquêtes, les prestataires actifs de l'a.-e. représentent 69,6 p. 100 de tous les participants et les anciens prestataires réadmissibles, 30,4 p. 100.

Les tableaux 2.1 à 2.9 qui suivent présentent des caractéristiques choisies de l'ensemble des participants aux PEMS, autant les prestataires actifs que les anciens prestataires réadmissibles, de même que des non-participants. Même s'il peut arriver que des participants reçoivent des services dans le cadre de plusieurs programmes, les données présentées dans ce chapitre ne concernent que l'intervention la plus récente à laquelle a participé chaque répondant. Compte tenu des profils socio-démographiques, on peut affirmer qu'en général, les hommes sont plus nombreux chez les participants aux PEMS que chez les non-participants. Les hommes représentent également une proportion plus élevée de prestataires actifs de l'a.-e. que d'anciens prestataires réadmissibles (voir le tableau 2.1).

Tableau 2.1
Sexe des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Readmis-sibles	Non-participants
	%	%	%	%
Sexe				
Hommes	57	58	53	53
Femmes	43	42	47	47

Dans l'ensemble, les participants aux PEMS semblent mieux instruits que les non-participants. Plus de la moitié (58 p. 100) des participants ont terminé au moins une partie du postsecondaire, par rapport à 44 p. 100 chez les non-participants. Un participant sur six (16 p. 100) n'a pas terminé le cours secondaire, par rapport à près d'un non-participant sur trois (29 p. 100) (voir le tableau 2.2). Parmi les participants, les prestataires actifs de l'a.-e. sont plus susceptibles de n'avoir fait qu'une partie d'un cours au niveau du collège communautaire, de l'école technique ou du CEGEP. Les anciens prestataires réadmissibles sont plus susceptibles d'avoir un diplôme universitaire.

Tableau 2.2
Scolarité des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Réadmissibles	Non-participants
Scolarité	%	%	%	%
Aucune scolarité	3	3	4	6
Cours primaire	13	12	16	23
Cours secondaire partiel	25	25	22	27
Cours secondaire terminé	13	15	9	8
Collège communautaire, école technique ou CÉGEP - cours partiel	28	28	29	19
Collège communautaire, école technique ou CÉGEP - cours terminé	5	7	3	5
Études universitaires partielles	11	9	16	12
Diplôme universitaire	1	1	2	-
Autre	-	-	-	-

L'âge moyen des participants aux PEMS est de 37 ans et celui des non-participants est de 39 ans. Les anciens prestataires réadmissibles ont tendance à être légèrement plus âgés que les prestataires actifs (voir le tableau 2.3).

Tableau 2.3
Âge des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Réadmissibles	Non-participants
Âge	%	%	%	%
Moins de 30 ans	29	35	18	22
30-39 ans	31	31	33	34
40-49 ans	29	25	34	28
50 ans et plus	11	9	16	16
Moyenne	37	35	39	39

Le tableau 2.4 qui suit montre que les participants sont plus susceptibles d'être mariés ou d'être célibataires et de n'avoir jamais été mariés. Cette tendance se retrouve aussi chez les non-participants, même si plus de la moitié de ces derniers (62 p. 100) sont mariés. Les prestataires actifs de l'a.-e. sont presque deux fois plus nombreux à vivre en union de fait que les anciens prestataires réadmissibles.

Tableau 2.4
État matrimonial des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Readmis-sibles	Non-participants
	%	%	%	%
État matrimonial				
Mariés	45	44	49	62
Union de fait	13	15	8	9
Séparés	2	2	2	3
Divorcés	8	7	5	5
Veufs / Veuves	-	-	1	1
Célibataires, jamais mariés	32	32	34	19

Plus de la moitié de tous les participants, autant les prestataires actifs que les anciens prestataires réadmissibles, n'ont pas d'enfants de moins de 18 ans qui vivent à la maison. Comme on pouvait s'y attendre, étant donné que les non-participants sont plus nombreux à être mariés, une plus forte proportion d'entre eux ont au moins un enfant de moins de 18 ans vivant à la maison. En fait, environ un sur cinq (22 p. 100) a deux enfants à la maison. Le quart (25 p. 100) des prestataires actifs ont un enfant de moins de 18 ans vivant à la maison, par rapport à environ le cinquième (20 p. 100) des anciens prestataires réadmissibles.

Tableau 2.5
Nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant à la maison, participants selon leur catégorie et non participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Readmissibles	Non-participants
	%	%	%	%
Nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant à la maison				
0	55	54	56	49
1	23	25	20	20
2	14	14	15	22
3	7	6	8	7
4 et plus	1	1	2	1

L'anglais est la langue maternelle du plus grand nombre des participants et des non-participants, bien que chez les participants, les prestataires actifs soient plus nombreux que les anciens prestataires réadmissibles à avoir indiqué que l'anglais est leur langue maternelle.

Tableau 2.6
Langue maternelle des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Readmissibles	Non-participants
	%	%	%	%
Langue maternelle				
Anglais	69	72	62	72
Français	23	21	28	21
Autre	8	7	10	7

Les répondants à l'enquête ont été priés d'indiquer à quel groupe d'équité en matière d'emploi ils appartenaient. Comme le montre le tableau 2.7, la plupart des répondants ne considèrent pas qu'ils appartiennent à un groupe d'équité en matière d'emploi. La ventilation des réponses selon chaque catégorie montre que les groupes d'équité en matière d'emploi sont bien représentés parmi les participants aux PEMS.

Tableau 2.7
Appartenance à un groupe d'équité en matière d'emploi des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Readmissibles	Non-participants
	%	%	%	%
Groupe d'équité en matière d'emploi				
Autochtones	4	6	1	2
Membres d'une minorité visible	4	5	3	3
Personnes handicapées	2	1	2	1

Nota : Ces chiffres sont des minimums, car les répondants ont été priés de limiter leur réponse à une seule catégorie parmi les groupes d'équité en matière d'emploi.

Avant de recevoir des services d'a.-e., les participants aux PEMS étaient plus susceptibles d'avoir travaillé dans les industries des autres services, du commerce de détail et des transports. Les non-participants étaient généralement employés dans les domaines de l'éducation et de la santé, de la construction et dans d'autres industries. Parmi les participants, les prestataires actifs étaient généralement employés dans le commerce de détail, les autres services, les transports et la construction, tandis que les anciens prestataires réadmissibles étaient plus susceptibles de se retrouver dans le secteur des services, notamment les services aux entreprises et autres services.

Tableau 2.8
Emploi avant la cessation d'emploi des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Réadmissibles	Non-participants
	%	%	%	%
Genre d'emploi avant la cessation d'emploi				
Agriculture	2	2	1	2
Pêche et piégeage	4	3	7	6
Abattage, foresterie et mines	3	3	2	6
Fabrication	7	7	8	8
Construction	9	10	7	11
Transports, communications et autres services publics	10	10	4	7
Commerce de gros	1	2	-	2
Commerce de détail	11	14	6	7
Finances, assurances et immobilier	2	2	2	3
Services aux entreprises	7	3	18	3
Services gouvernementaux	6	7	5	6
Éducation et santé	8	9	7	16
Hébergement, alimentation et boissons	8	8	6	8
Autres services	13	13	16	6
Autre (préciser)	7	6	10	11

En général, les répondants n'étaient pas susceptibles d'avoir reçu de l'aide sociale avant de toucher des prestations d'a.-e. Cependant, les participants étaient environ deux fois plus nombreux (13 p. 100) que les non-participants (6 p. 100) à avoir reçu de l'aide sociale. Chez les participants, les anciens prestataires réadmissibles étaient deux fois plus nombreux (22 p. 100) que les prestataires actifs (11 p. 100) à avoir reçu de l'aide sociale avant de toucher les prestations d'a.-e. Cela s'explique probablement du fait que les prestations des anciens prestataires réadmissibles étaient expirées.

Tableau 2.9
Recours à l'aide sociale des participants selon leur catégorie et des non-participants

	Participants admissibles aux PEMS			
	Tous	Actifs	Réadmissibles	Non-participants
	%	%	%	%
Aide sociale				
Ont eu recours à l'aide sociale	13	11	22	6
N'ont pas eu recours à l'aide sociale	87	89	78	94

2.2 Profils selon divers volets des PEMS

Les tableaux 2.10 à 2.20 qui suivent présentent des données permettant d'établir le profil socio-économique des participants, selon qu'il s'agit de prestataires actifs ou d'anciens prestataires réadmissibles, par volet PEMS. Même s'il existe des différences entre les participants à chaque volet, il semble que les différences les plus notables se retrouvent chez les participants des composantes Partenariats de création d'emplois et Aide au travail indépendant.

Services d'aide à l'emploi (SAE)

En général, les femmes ont tendance à être plus nombreuses parmi les participants aux SAE qu'aux autres volets, qu'il s'agisse des prestataires actifs ou des anciens prestataires réadmissibles. Par rapport aux participants « moyens » aux PEMS, les participants aux SAE sont plus susceptibles d'avoir un diplôme universitaire, particulièrement les prestataires actifs. Les participants aux SAE ont également tendance à être plus âgés que les participants à d'autres programmes, en moyenne, et les anciens prestataires réadmissibles sont légèrement plus âgés que les prestataires actifs. Les prestataires actifs qui participent aux SAE sont légèrement plus nombreux à être divorcés par rapport à la moyenne des participants aux PEMS, tandis que les anciens prestataires réadmissibles qui participent aux SAE sont plus susceptibles d'être mariés. Les prestataires actifs sont plus nombreux à avoir été employés dans les domaines de l'éducation et de la santé, du commerce de détail et d'autres services avant de participer au programme; les anciens prestataires réadmissibles, quant à eux, sont plus susceptibles d'avoir travaillé dans le commerce de détail, l'éducation et la santé, la construction ainsi que l'hébergement, les boissons et l'alimentation.

Le participant SAE moyen est plus susceptible que le participant PEMS moyen de recevoir des services de counselling d'un tiers, particulièrement s'il s'agit d'un ancien prestataire réadmissible. Parmi ceux qui ont reçu des services de counselling, la majorité a achevé au moins une partie des activités prévues dans le plan d'action, bien que les anciens prestataires réadmissibles soient plus susceptibles de n'avoir terminé qu'une partie de ces activités, tandis que les prestataires actifs sont plus susceptibles d'avoir terminé la totalité des activités.

Tableau 2.10
Sexe selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATI		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Sexe										
Hommes	38	36	59	55	61	54	57	57	54	45
Femmes	62	64	41	45	39	46	43	43	46	55

Tableau 2.11
Scolarité selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATI		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Scolarité										
Aucune scolarité	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cours primaire	-	1	3	4	4	4	-	2	2	3
Cours secondaire partiel	16	19	25	24	11	15	11	15	12	14
Cours secondaire terminé	29	26	21	22	25	22	17	23	28	25
Collège communautaire, École technique ou CEGEP – cours partiel	10	9	10	7	16	9	8	9	11	11
Collège communautaire, École technique ou CEGEP – cours terminé	22	23	15	18	30	31	28	21	25	30
Études universitaires partielles	4	5	4	5	7	2	9	4	4	4
Diplôme universitaire	19	15	19	19	6	15	26	24	15	12
Autre	1	2	2	-	1	2	1	1	2	1

Tableau 2.12
Âge selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATI		SSC	
	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.
Âge	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Moins de 30 ans	18	15	31	21	38	17	17	12	31	37
30-39 ans	28	28	35	29	31	33	39	34	32	31
40-49 ans	33	33	25	31	24	35	31	31	25	19
50 ans et plus	21	24	9	19	7	15	14	23	11	13
Moyenne	40	41	36	40	35	40	39	41	36	36

Tableau 2.13
État matrimonial selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATI		SSC	
	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Réadm.
État matrimonial	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Mariés	48	56	44	49	43	48	66	62	46	48
Union de fait	7	6	6	12	17	8	6	8	10	6
Séparés	2	5	6	3	1	2	4	3	4	3
Divorcés	13	7	6	6	6	5	6	10	7	7
Veufs / Veuves	2	-	1	-	-	1	-	-	1	2
Célibataires, jamais mariés	27	26	36	29	32	36	18	17	31	34

Tableau 2.14
Nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant à la maison selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATI		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant à la maison										
0	58	58	56	58	54	56	47	44	53	60
1	20	18	21	18	26	20	18	25	20	17
2	15	19	12	18	13	14	26	21	21	17
3	6	3	5	6	7	9	8	8	6	6
4 et plus	1	1	5	1	-	1	-	2	1	1

Tableau 2.15
Langue maternelle selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATI		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Langue maternelle										
Anglais	79	73	68	54	71	62	74	67	22	72
Français	12	12	27	37	22	29	16	25	72	17
Autre	9	15	5	9	7	9	10	8	6	12

Tableau 2.16
Fournisseur de services de counselling selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATT		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
Fournisseur de services de counselling	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
CRHC	64	58	61	52	96	88	41	36	80	77
Tiers	36	42	39	48	4	12	59	64	20	23

Tableau 2.17
Degré d'achèvement du plan d'action selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		ATT		SSC	
	Actifs	Réadm.	Actifs	Readm.	Actifs	Réadm.	Actifs	Readm.	Actifs	Réadm.
Degré d'achèvement du plan d'action	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Pas du tout	7	-	11	13	5	5	1	3	4	10
En partie	19	44	35	28	16	12	14	16	27	35
En très grande partie	33	32	26	37	26	51	48	54	35	24
Achevé	41	24	28	22	53	32	37	27	34	31

Tableau 2.18
Appartenance à un groupe d'équité en matière d'emploi selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		AEI		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
Groupe d'équité en matière d'emploi	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Autochtones	1	2	10	5	7	-	2	4	1	1
Membres d'une minorité visible	5	3	3	6	5	2	1	2	5	7
Personnes handicapées	1	1	1	2	1	2	1	3	2	3
Femmes	49	50	33	38	31	33	35	39	35	40
Aucun	44	44	53	50	56	63	61	52	57	48

Tableau 2.19
Emploi avant la cessation d'emploi selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		FOR		AEI		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
Genre d'emploi avant la cessation d'emploi	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Agriculture	2	4	-	2	2	-	1	4	-	2
Pêche et piégeage	1	-	9	10	3	8	1	-	1	-
Abattage, foresterie et mines	2	-	5	7	4	1	1	3	2	2
Fabrication	5	9	4	7	7	8	9	8	13	17
Construction	6	13	9	15	11	6	5	5	5	5
Transports, communications et autres services publics	7	5	8	4	10	4	7	5	9	10
Commerce de gros	4	1	3	1	2	-	1	2	2	3
Commerce de détail	10	15	4	3	15	4	13	11	10	14
Finances, assurances et immobilier	5	1	1	2	2	2	2	2	4	5
Services aux entreprises	8	7	1	3	2	23	13	9	6	6
Services gouvernementaux	6	5	12	8	8	5	2	-	3	-
Éducation et santé	19	15	7	4	8	7	6	7	6	6
Hébergement, alimentation et boissons	8	13	8	3	9	6	7	6	7	7
Autres services	10	5	11	17	13	17	20	20	17	12
Autre (préciser)	6	6	19	15	5	8	11	18	14	11

Tableau 2.20
Recours à l'aide sociale selon la catégorie de participants et le programme

	SAE		PCE		TFOR		ATT		SSC	
	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.	Actifs	Readm.
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Aide sociale										
Ont eu recours à l'aide sociale	15	23	24	35	10	21	8	14	14	21
N'ont pas eu recours à l'aide sociale	85	77	76	65	90	79	92	86	86	79

Partenariats de création d'emplois (PCE)

Les participants aux PCE qui étaient des prestataires actifs étaient plus susceptibles de n'avoir fait qu'une partie des études secondaires, par rapport à la moyenne des participants qui sont des prestataires actifs. Les participants aux PCE, qu'ils soient prestataires actifs ou anciens prestataires réadmissibles, sont plus nombreux à avoir le français comme langue maternelle et à être d'origine autochtone. Les participants aux PCE qui sont des prestataires actifs sont plus susceptibles d'avoir travaillé dans le secteur de la pêche et du piégeage et dans celui des services gouvernementaux. Les anciens prestataires réadmissibles sont plus susceptibles, eux aussi, d'avoir travaillé dans l'industrie de la pêche et du piégeage. Les participants aux PCE, autant les prestataires actifs que les anciens prestataires réadmissibles, sont plus susceptibles d'avoir touché de l'aide sociale avant de recevoir des prestations d'a.-e. En fait, les anciens prestataires réadmissibles affichent le taux de « dépendance » le plus élevé sur l'ensemble des participants aux PEMS.

Les prestataires actifs tout comme les anciens prestataires réadmissibles qui ont participé aux PCE sont moins susceptibles d'avoir reçu des services de counselling d'un CRHC. Ils sont également deux fois plus nombreux à n'avoir achevé aucune activité de leur plan d'action ou à n'en avoir terminé qu'une partie, ce qui s'explique vraisemblablement du fait que la plupart occupaient encore leur emploi dans le cadre du PCE au moment de l'enquête.

Formation (FOR)

Les participants à la formation sont plus susceptibles de ressembler aux participants moyens aux PEMS, autant chez les prestataires actifs que chez les anciens prestataires réadmissibles. Parmi ces derniers, les participants à la formation sont plus susceptibles que la moyenne des anciens prestataires réadmissibles d'avoir travaillé dans le secteur des services aux entreprises avant leur participation au programme. Les participants de ces deux groupes sont les plus susceptibles d'avoir reçu des services de counselling d'un CRHC plutôt que d'un tiers. Parmi ceux qui avaient reçu du counselling, ce sont les participants à la formation qui ont le taux le plus élevé d'achèvement du plan d'action.

Aide au travail indépendant (ATI)

Par rapport à la moyenne des participants, autant les prestataires actifs que les anciens prestataires réadmissibles, les participants aux activités d'ATI sont plus susceptibles d'être plus âgés, d'avoir fait des études universitaires et d'être mariés. C'est également le groupe le plus susceptible de compter des célibataires n'ayant jamais été mariés et d'avoir des enfants de moins de 18 ans à la maison. Les participants aux activités d'ATI sont également les moins susceptibles d'avoir eu recours à l'aide sociale avant de participer à un programme PEMS.

Les répondants ayant participé au volet ATI sont les moins susceptibles d'avoir reçu des services de counselling d'un CRHC, particulièrement dans le cas des anciens prestataires réadmissibles. Cependant, ils ont tendance à avoir achevé la plupart des activités de leur plan d'action.

Subventions salariales ciblées (SSC)

Les participants au volet SSC qui sont des prestataires actifs ressemblent beaucoup aux participants « types » des PEMS qui sont des prestataires actifs. Il y a cependant quelques différences notables chez les anciens prestataires réadmissibles. Premièrement, les anciens prestataires réadmissibles qui ont participé au volet SSC sont généralement des femmes, contrairement à la moyenne des participants qui sont des anciens prestataires réadmissibles. Deuxièmement, ils sont plus susceptibles d'avoir terminé un cours dans un collège communautaire, une école technique ou un CEGEP. Troisièmement, ils ont tendance à être un peu plus jeunes et quatrièmement, ils sont beaucoup plus susceptibles d'avoir travaillé dans le secteur de la fabrication avant de participer aux PEMS.

Même s'il n'y a pas de différences entre les participants au volet SSC en ce qui concerne les fournisseurs des services de counselling, les anciens prestataires réadmissibles ont tendance à avoir achevé un moins grand nombre d'activités de leur plan d'action, en moyenne.

Les tableaux 2.21 et 2.22 donnent un profil financier de diverses composantes des PEMS. Le budget total des PEMS (Partie I et Partie II) entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 1997 s'est chiffré à 877 772 000 $. Les prestations de la Partie I comprennent les prestations de revenu versées aux prestataires pendant qu'ils participaient à des PEMS en vertu de la Partie II. Les clients qui ont participé à des PEMS ont également reçu du soutien en vertu de la Partie II.

Tableau 2.21
Dépenses PEMS (milliers de dollars) par intervention d'adaptation individuelle entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 1997

	T.-N.	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb./ T.N.-O.	C.-B./ Yukon	Canada
PEMS Partie I*											
Subventions salariales ciblées	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
Aide au travail indépendant	747	1 780	1 511	297	9 315	10 828	1 150	936	3 051	4 787	34 402
Partenariats de création d'emplois	1 711	1 511	2 112	440	9 057	4 626	1 416	384	821	3 145	25 223
Achats de formation	7 271	7 704	2 298	2 052	31 596	65 762	4 750	6 145	25 087	21 751	174 416
Aide à l'emploi	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
Total PEMS Partie I	9 729	10 995	5 921	2 789	49 968	81 216	7 316	7 465	28 959	29 683	234 041
PEMS Partie II**											
Subventions salariales ciblées	1 901	1 245	1 306	422	4 564	10 796	622	338	1 014	2 357	24 565
Aide au travail indépendant	1 254	2 727	1 320	613	10 986	17 151	1 531	1 787	3 869	9 662	50 900
Partenariats de création d'emplois	7 830	4 753	4 290	616	23 206	14 621	4 225	510	1 062	20 538	81 651
Achats de formation	17 661	21 565	8 601	4 562	71 657	152 858	9 789	16 414	17 291	36 155	356 553
Aide à l'emploi	5 657	6 714	3 386	649	29 565	44 579	4 419	305	7 721	27 067	130 062
Total PEMS Partie II	34 303	37 004	18 903	6 862	139 978	240 005	20 586	19 354	30 957	95 779	643 731
Grand Total	44 032	47 999	24 824	9 651	189 946	321 221	27 902	26 819	59 916	125 462	877 772

* Prestations de revenu de la Partie I versées aux prestataires pendant qu'ils participent au programme PEMS de la Partie II.
** Partie II prévoit le soutien des clients qui participent au programme PEMS.

Source : Rapport de contrôle et d'évaluation, Régime d'assurance-emploi 1997, Développement des ressources humaines Canada, décembre 1997.

Tableau 2.22
Dépenses par participant aux PEMS entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 1997

	T.-N.	N.-É.	N.-B.	Î.-P.-É.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb. / T.N.-O.	C.-B. / Yukon	Canada
SSC											
Dépenses de la Partie I et de la Partie II*	1 901	1 245	1 306	422	4 564	10 796	622	338	1 014	2 357	24 565
Participants au programme de relance	560	950	730	445	2 335	5 501	378	180	388	985	12 452
Dépenses par participant	3 395	1 310	1 789	948	1 955	1 963	1 646	1 878	2 613	2 393	1 973
PCE											
Dépenses de la Partie I et de la Partie II	9 541	6 264	6 402	1 056	32 263	19 247	5 641	894	1 883	23 683	106 874
Participants au programme de relance	2 079	1 081	1 559	307	5 470	2 631	1 095	170	396	2 642	17 430
Dépenses par participant	4 589	5 795	4 106	3 440	5 898	7 315	5 152	5 259	4 755	8 964	6 132
Achats de formation											
Dépenses de la Partie I et de la Partie II	24 932	29 269	10 899	6 614	105 655	173 848	14 539	22 559	42 378	57 906	530 969
Participants au programme de relance	4 080	5 123	2 373	1 485	14 434	32 483	2 773	2 860	11 102	12 615	89 328
Dépenses par participant	6 111	5 713	4 593	4 454	7 320	5 352	5 243	7 888	3 817	4 590	5 944
ATI											
Dépenses de la Partie I et de la Partie II	2 001	4 507	2 831	910	20 301	27 979	2 681	2 723	6 920	14 449	85 302
Participants au programme de relance	434	835	472	179	3 477	3 968	481	359	937	1 954	13 096
Dépenses par participant	4 611	5 398	5 998	5 084	5 839	7 051	5 574	7 585	7 385	7 395	6 514
SAE											
Dépenses de la Partie I et de la Partie II*	5 657	6 714	3 386	649	29 565	44 579	4 419	305	7 721	27 067	130 062
Participants au programme de relance	911	6 760	2 628	953	32 189	20 952	5 811	264	17 752	24 372	112 592
Dépenses par participant	6 210	993	1 288	681	918	2 128	760	1 155	435	1 111	1 155

* Nota : Seules les dépenses de la Partie II sont disponibles.
Nota : Les dépenses de la Partie I et de la Partie II sont données en milliers de dollars.

Source : Rapport de contrôle et d'évaluation, Régime d'assurance-emploi 1997, Développement des ressources humaines Canada, décembre 1997.

2.3 Les moyens de prédire la participation à un programme PEMS

Cette analyse a recours à des modèles statistiques pour élargir les profils socio-démographiques et illustrer comment la participation au programme est influencée par des caractéristiques comportementales et démographiques. La sélection des variables explicatives incluses dans le modèle statistique final de la participation aux PEMS s'est faite avant tout au moyen d'un algorithme informatisé. Cependant, les variables utilisées dans la présente analyse ont été choisies en fonction de l'importance qu'elles revêtent pour les recherches connexes. Les résultats des modélisations sont expliquées au moyen de *coefficients de probabilité*, qui permettent de quantifier l'incidence d'une variable explicative sur la probabilité qu'un répondant ait participé à une intervention PEMS. Par exemple, l'énoncé « les femmes sont deux fois plus susceptibles d'avoir participé aux PEMS » exprime un coefficient de probabilité de deux.

Ensemble des participants par rapport aux non-participants

Quatorze variables explicatives se sont révélées statistiquement significatives lorsqu'il s'agissait de prédire la participation à une intervention PEMS. Ces effets sont indépendants, compte tenu des effets de toutes les autres variables. Les variables qui présentent la plus grande signification statistique lorsqu'il s'agit de prédire la participation sont les suivantes :

- un niveau de scolarité plus élevé accroît les probabilités de participation aux PEMS. Selon les estimations, une personne qui a fait des études universitaires a trois fois plus de chances de participer au programme que quelqu'un qui a un niveau de scolarité limité;

- le fait d'être marié diminue les probabilités de participation de 1,5 fois;

- l'appartenance à un groupe d'équité (p. ex., les personnes handicapées, les membres des minorités visibles, les autochtones) va presque doubler les probabilités de participation;

- les femmes affichent une probabilité de participation légèrement plus élevée, de 1,3 fois;

- le fait d'avoir touché de l'aide sociale au cours de l'année ayant précédé la demande de prestations d'a.-e. augmente les probabilités de participation de 1,5 fois;

- plus le client est d'accord avec l'énoncé suivant : « je ne peux pas faire grand-chose pour changer des éléments importants de ma vie », plus grandes sont ses probabilités de participation. En effet, les personnes qui étaient fortement d'accord avec cet énoncé affichent des probabilités de participation près de deux fois plus grandes;

- plus le client est d'accord avec l'énoncé suivant : « je n'accepterais pas un emploi dans une autre collectivité », moins fortes sont ses probabilités de participation. En effet, les personnes qui étaient fortement d'accord avec cet énoncé présentent deux fois moins de probabilités de participation.

Il y a de « l'écrémage » si on réussit à prédire qu'un client sera un participant ou un non-participant en fonction de variables comme la scolarité, l'âge, les revenus, etc. Si un niveau de scolarité plus élevé nous aide à prédire, dans le cadre d'un modèle, qu'un client sera vraisemblablement un participant, c'est une preuve d'écrémage.

Les prestataires actifs de l'a.-e. et les anciens prestataires réadmissibles par rapport aux non-participants

On relève deux exceptions dignes de mention dans le modèle des participants qui sont des prestataires actifs de l'a.-e. Premièrement, ils avaient tendance à avoir un revenu personnel semblable à celui des non-participants avant le chômage. Deuxièmement, le sexe ne représente pas une variable statistiquement significative lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre les participants qui sont des prestataires actifs de l'a.-e. et les non-participants.

Tout laisse croire que les participants qui sont d'anciens prestataires réadmissibles avaient généralement un revenu personnel moins élevé avant le chômage. Le fait d'avoir un revenu personnel inférieur à 10 000 $ avant le chômage augmente les probabilités de participation de 2,5 fois. Les participants qui sont d'anciens prestataires réadmissibles ont également tendance à être des hommes. Le fait d'être un homme augmente les probabilités de participation de 1,5 fois.

Les participants aux PEMS par rapport aux non-participants

Les participants aux SAE présentent des caractéristiques semblables à celles des non-participants sous divers aspects, notamment le revenu personnel avant le chômage, l'appartenance à un groupe d'équité et le recours à l'aide sociale. Ces deux groupes ont également tendance à être similaires lorsqu'il s'agit de dire dans quelle mesure ils sont d'accord avec les énoncés suivants : « le chômage est l'une des pires expériences » et « j'aimerais aller à l'école ». Les probabilités de participation aux SAE sont près du double chez les répondants célibataires par rapport aux répondants mariés. Le fait d'être une femme augmente les probabilités de participation aux SAE de 1,5 fois.

C'est au chapitre des attitudes que l'on retrouve le plus de différences entre les participants au volet PCE et les non-participants. Par exemple, par rapport à un répondant qui est fortement en désaccord avec l'énoncé suivant : « le chômage est l'une des pires expériences », un répondant qui est fortement d'accord présente six fois plus de probabilités de participation. De la même façon, les probabilités qu'un répondant soit un participant aux PCE augmente de 2,2 fois s'il est fortement d'accord avec l'énoncé « je ne peux pas faire grand-chose pour changer des éléments importants de ma vie ». Il est intéressant de constater que les participants aux PCE constituent le seul groupe, parmi les

participants à l'ensemble des interventions PEMS, à réagir différemment à l'énoncé : « j'aimerais aller à l'école ». Ils étaient en effet plus nombreux que d'autres participants à ne pas être d'accord avec cet énoncé.

Les participants à la formation sont les seuls qui affichent des caractéristiques semblables à celles des non-participants sur le plan de l'éducation. Dans le cadre de toutes les autres interventions, les participants sont plus instruits que les non-participants. Tout porte à croire que les participants à la formation estiment qu'ils exercent un moins grand contrôle sur leur vie que les non-participants. Les probabilités de participation à la formation redoublent si le participant est fortement d'accord avec l'énoncé suivant : « j'ai peu de contrôle sur les divers éléments de ma vie ».

Par rapport à un répondant qui n'a pas d'instruction, un répondant qui a fait des études universitaires présente au moins six fois plus de probabilités de participation au volet SAE qu'un non-participant. Toujours dans le groupe des participants SAE, le fait d'être marié accroît les probabilités de participation de 1,5 fois.

Abstraction faite de l'énoncé : « je ne peux pas faire grand-chose pour changer des éléments importants de ma vie », les participants au volet SSC sont d'accord dans les mêmes proportions avec d'autres énoncés comme « le chômage est l'une des pires expériences » et « il n'y a pas d'emplois ». On peut en déduire que les participants au volet SSC ont des attitudes semblables à celles des non-participants. Le fait d'être célibataire accroît de 1,6 fois les probabilités de participation au volet SSC, tandis que l'appartenance à un groupe d'équité les augmente de plus du double.

3.0 Mise en œuvre

On trouvera dans le présent chapitre les conclusions de l'évaluation qui ont trait aux grands thèmes suivants :

- implantation et mise en œuvre au niveau local;
- fourniture des services par des tiers;
- qualité des services;
- communications;
- sélection et ciblage des clients et établissement des niveaux cibles;
- changements culturels;
- langues officielles;
- systèmes.

Chacune de ces rubriques est reprise en détail ci-dessous. Pour un complément d'information sur la question des systèmes, prière de consulter la version révisée du rapport sur les systèmes d'information datée du 30 septembre 1997.

3.1 Implantation et mise en œuvre au niveau local

Les constatations de notre étude au sujet des questions suivantes sont examinées dans la présente section :

- chevauchement des services;
- flexibilité au niveau local;
- gestion des cas;
- Aide financière négociée (AFN);
- financement du recyclage.

Les principales constatations de l'évaluation qui ont trait à chaque question sont présentées dans des encadrés et suivies d'un texte explicatif.

Il se peut que certaines interventions PEMS fassent double emploi avec d'autres programmes. Les interventions les plus souvent mentionnées à ce chapitre étaient les services fournis aux Bénéficiaires d'aide sociale (BAS), les Subventions salariales ciblées et les programmes d'Aide au travail indépendant ainsi que, dans une certaine mesure, les Services d'aide à l'emploi. On pensait que le problème du double emploi serait minimisé après la mise en œuvre des ententes de développement avec les provinces et territoires.

En dépit des risques de chevauchement entre les programmes à certains paliers, il semble que dans la réalité, les chevauchements étaient minimes. On estimait que les Ententes sur le développement du marché du travail aideraient à régler le problème du chevauchement des programmes fédéraux et des programmes provinciaux dans les provinces où de telles ententes ont été mises en œuvre ou le seront.

Puisque certains BAS seraient admissibles à participer à une intervention PEMS, ils auraient accès à la fois aux programmes fédéraux et aux programmes provinciaux, dont certains seraient peut-être très semblables. Il y a risque de chevauchement notamment dans le cadre des volets Subventions salariales ciblées et Aide au travail indépendant. Le rapport *Examen des programmes visant à intégrer les bénéficiaires d'aide sociale à la population active* énumère au moins sept programmes provinciaux de ce genre (dont trois étaient des initiatives provinciales-fédérales conjointes et trois autres étaient offerts par la même province)[3]. Les personnes interviewées ont également signalé qu'Industrie Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) ainsi que des ministères provinciaux ont tous des programmes d'aide au travail indépendant dans la région de l'Atlantique. Il a également été signalé que certains services d'aide à l'emploi (p. ex., la rédaction de c.v., les clubs de recherche d'emploi) sont offerts en double dans certaines collectivités.

Le même client n'aurait pas accès aux programmes fédéraux et aux programmes provinciaux, mais les répondants supposaient que les frais administratifs seraient réduits si tel ou tel programme était offert par un seul palier de gouvernement.

La flexibilité au niveau local est bien établie et généralement acceptée par les gestionnaires et le personnel des CRHC. Les bureaux régionaux semblent avoir eu plus de difficulté à s'y adapter.

Parmi les avantages de la flexibilité locale pour les CRHC, on retrouve les suivants :

- les services peuvent être offerts de façon plus créatrice et plus souple;
- les services peuvent être adaptés aux besoins locaux;
- la prestation des services peut se faire plus rapidement.

Compte tenu des rétroactions des personnes interrogées, il semble que les avantages de la flexibilité locale (c.-à-d. le fait que les décisions d'investir dans certains clients pour obtenir des résultats soient prises au niveau local) soient supérieurs à ses inconvénients. Cependant, il a été signalé que cette flexibilité a été difficilement acceptée par certains membres du personnel qui étaient plus à l'aise lorsqu'ils pouvaient utiliser un « cahier de règles » ou qui avaient de la difficulté à accepter que les clients puissent avoir accès à des services différents selon l'endroit où ils vivaient ou même selon la personne qui assurait la gestion de leur cas. Certains membres du personnel, particulièrement ceux qui

---

3 *Examen des programmes visant à intégrer les bénéficiaires d'aide sociale à la population active*, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation et exploitation des données, Politique stratégique, décembre 1996.

cumulent dorénavant les rôles, estimaient également qu'ils n'avaient pas la formation ni les outils nécessaires pour s'y retrouver dans le nouveau système.

Même si les régions sont généralement en faveur de la flexibilité au niveau local, elles semblent également avoir eu plus de difficulté à s'y adapter que les CRHC. Les problèmes qui se posent à leur niveau consistent à déterminer comment offrir des conseils aux CRHC sans empiéter sur leur flexibilité ni leur dire quoi faire. Des difficultés résultent également de l'incertitude qu'éprouvent les régions lorsqu'elles se demandent si elles doivent intervenir ou non quand les CRHC prennent des mesures qui, à leur avis, échoueront (p. ex., approuver un plus grand nombre de projets que ne le permet leur budget).

La flexibilité au niveau local peut également provoquer une certaine confusion parmi les partenaires communautaires et les clients, confusion qui est attribuable au manque d'uniformité anticipé dans le genre et la gamme des services offerts entre les provinces et territoires et au sein de chaque province et territoire. La flexibilité au niveau local pose également des défis, qui se traduisent eux aussi par de la frustration, pour les organismes communautaires présents dans des secteurs desservis par plusieurs CHRC ayant des priorités et des façons de travailler différentes (p. ex., différentes exigences en matière de suivi). Ces organismes doivent être au courant de ces différences au chapitre des priorités et des exigences lorsqu'ils élaborent leurs propositions, afin de les adapter au CRHC auquel elles seront soumises, même si la proposition vise tout le secteur desservi.

Même si la gestion de cas est différente de l'approche traditionnelle des services aux clients sous deux grands aspects (la coordination de l'aide fournie ainsi que le suivi des clients), le personnel de DRHC ne la voit pas de cette façon.

Au sens très large, la gestion des cas peut se définir en fonction de ses deux principales composantes. La première composante peut être assimilée à une fonction de counselling suivant laquelle l'aide est taillée sur mesure selon les besoins du client, jusqu'à ce qu'il trouve du travail. La deuxième composante est une fonction de suivi et de coordination en vertu de laquelle les progrès du client sont notés dans un dossier et font l'objet d'un suivi jusqu'à ce que le client trouve du travail. La gestion d'un cas débute au moment où un engagement est pris envers un plan d'action pour le retour au travail et se termine lorsque le client a trouvé un emploi. À la fin des services d'assistance (lorsque le plan a été réalisé), le fichier du client demeure ouvert et des données sur les résultats y sont versées (automatiquement pour les clients qui trouvent du travail avant la fin de la période de prestation ou par le biais d'un suivi douze semaines après l'intervention, le gestionnaire du cas assurant la coordination).

Sauf en ce qui concerne la fonction de la coordination et du suivi, la gestion des cas n'était généralement pas considérée comme une nouvelle fonction pour les CRHC, notamment pour les membres du personnel qui assuraient une fonction de counselling avant l'implantation du régime de l'a.-e. Deux des principaux problèmes ayant trait à la gestion des cas, c'est qu'elle nécessite du temps (ressource très rare pour le personnel

restant) et que les systèmes ne la soutiennent pas de façon efficace (l'entrée des données est également un processus qui exige beaucoup de temps). Le suivi en ce qui concerne la reddition des comptes au sujet des résultats est donc sous-déclaré. Le manque de ressources est la raison qui a été le plus fréquemment citée pour expliquer le manque de suivi auprès des clients qui n'ont pas retrouvé de travail à la fin de leur période de prestation. Le suivi semble très peu uniforme entre les CRHC qui ont participé aux entrevues (certains CRHC font un suivi exhaustif, d'autres en font très peu). À moins que des ressources ne soient attribuées expressément au suivi et à l'entrée des données, cette tâche sera vraisemblablement négligée. Certains CRHC ont réglé le problème du manque de temps à consacrer à la gestion des cas en confiant cette fonction à des tiers (y compris le suivi et, dans certains cas, la réalisation des résultats).

Même s'il y a un plan d'action versé au Système national des services d'emploi (SNSE) pour certains clients, ceux-ci ne sont pas nécessairement au courant qu'un tel plan existe ou qu'ils l'ont accepté, parce qu'ils ne savent pas de quoi il s'agit.

Selon la majorité des personnes interviewées, il y aurait un plan d'action pour la plupart des participants aux PEMS. Cependant, la majorité des clients qui ont participé aux groupes de discussion ont signalé qu'ils n'avaient pas de plan d'action. Cette contradiction peut s'expliquer notamment du fait que certains clients ne sont pas au courant qu'ils ont un plan d'action ou ne se souviennent pas d'en avoir établi un. Supposons par exemple qu'un client ait accepté de suivre un cours : le CRHC peut considérer qu'il s'agit d'un plan d'action – et avoir versé l'information pertinente dans le SNSE – alors que le client n'est pas nécessairement au courant.

Tous les répondants à l'enquête auprès des participants ont été choisis en fonction de la gestion de leur cas (c.-à-d. les participants pour lesquels un plan d'action avait été versé dans le SNSE). Les répondants qui avaient participé à une séance de counselling ont été priés de dire s'ils avaient établi un plan d'action. Selon leur réponse, même si seulement une minorité de répondants ont assisté à une séance de counselling (29,5 p. 100), la majorité d'entre eux avaient établi un plan d'action (70,5 p. 100). La majorité des répondants qui ont indiqué avoir dressé un plan d'action estimaient que ce plan était de grande importance[4] (34,6 p. 100) ou de très grande importance[5] (43,6 p. 100) pour les aider à retrouver du travail.

Selon nos constatations, il serait possible de faire un suivi et de saisir les résultats obtenus par les clients qui ont participé à une intervention PEMS et pour lesquels un plan d'action a été versé dans le SNSE. Cependant, il semble également que les clients ne savent pas nécessairement ce qu'est un plan d'action ou s'ils en ont un, même si le SNSE indique qu'un plan d'action a été dressé pour eux. Les clients sauront peut-être qu'ils ont besoin de prendre telle ou telle mesure et ils s'engageront à le faire, mais l'expression « plan d'action » ne leur est pas nécessairement familière. « Pour être admissible aux services

4 Cote de 4 sur une échelle de 1 à 5 où 1 = aucune importance et 5 = de très grande importance.

5 Cote de 5 sur une échelle de 1 à 5 où 1 = aucune importance et 5 = de très grande importance.

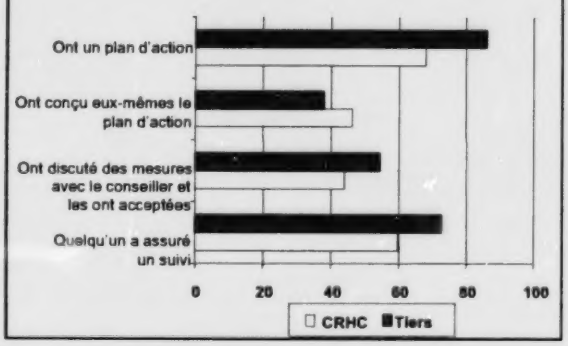
de gestion de cas, un client *doit* s'engager à réaliser un plan d'action de retour au travail »[6]. Selon nos constatations, du point de vue du counselling, il serait utile que les responsabilités des clients à l'égard de leur plan d'action selon la formule de la gestion des cas soient plus clairement définies.

Les répondants qui ont reçu des services de counselling d'un tiers étaient plus susceptibles de signaler qu'ils avaient dressé un plan d'action que ceux qui ont reçu de tels services de la part d'un CRHC.

Plus des quatre cinquièmes (85,9 p. 100) des répondants qui ont reçu des services de counselling d'un organisme tiers ont dit qu'ils avaient établi un plan d'action, par rapport aux deux tiers (67,9 p. 100) des répondants qui avaient reçu des services de counselling d'un CRHC. La majorité des répondants à l'enquête qui ont signalé avoir établi un plan d'action ont dit qu'ils l'avaient conçu eux-mêmes (45,5 p. 100) ou qu'ils avaient discuté des mesures du plan d'action avec leur conseiller et qu'il les avait acceptées (44,9 p. 100). Comme le montre le tableau 3.1 les répondants qui avaient reçu des services de counselling d'un tiers étaient moins susceptibles de répondre qu'ils avaient conçu eux-mêmes leur plan d'action que ceux qui avaient reçu des services de counselling d'un CRHC (37,85 p. 100 par rapport à 46,1 p. 100). Par ailleurs, ceux qui avaient reçu des services de counselling d'un tiers étaient plus susceptibles d'affirmer qu'ils avaient discuté des mesures prévues dans le plan d'action avec leur conseiller et qu'ils les avaient acceptées (54,3 p. 100 par rapport à 43,9 p. 100 des clients qui avaient reçu leurs services de counselling d'un CRHC). On peut en déduire que les organismes tiers consacrent probablement plus de temps à aider les clients à établir leur plan d'action que le personnel des CRHC.

Tableau 3.1

Plans d'action : Conception et suivi



Dans l'ensemble, près des deux tiers (63,2 p. 100) des répondants qui avaient un plan d'action ont signalé que quelqu'un avait fait un suivi au sujet de leurs progrès dans sa réalisation. Près des trois quarts (72,7 p. 100) des participants qui avaient reçu des services de counselling d'un tiers ont signalé que quelqu'un avait fait un suivi au sujet de leur plan d'action, par rapport à 59,6 p. 100 des répondants qui avaient reçu des services du CRHC. Les participants aux groupes de discussion ont été peu nombreux à répondre

6 Guide des CRHC sur les prestations d'emploi et les mesures de soutien, Fonds d'investissement dans les ressources humaines, Développement des ressources humaines Canada, novembre 1996, p. F-1.

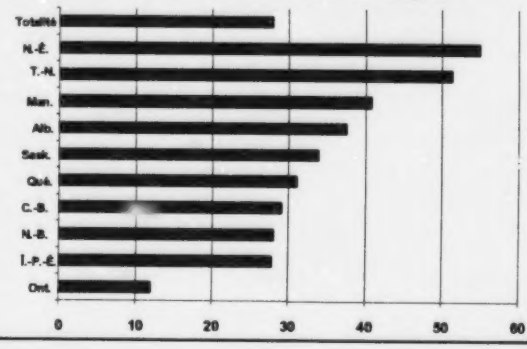
qu'un conseiller du CRHC ou un gestionnaire de cas avait fait un suivi au sujet de leurs progrès.

La majorité des CRHC ont indiqué que l'Aide financière négociée (AFN) avait été implantée. Cependant, dans certains CRHC, cela ne remontait qu'à très peu de temps avant les travaux sur le terrain (été 1997) et l'expérience de l'utilisation de l'AFN était donc limitée.

La majorité mais non la totalité des CRHC interviewés aux fins de l'évaluation formative ont signalé que l'AFN avait été mise en œuvre et que le personnel y avait actuellement recours. Ceux qui n'avaient commencé que récemment à recourir à l'AFN n'avaient pas beaucoup d'expérience à signaler à ce sujet. Quelques-uns ont affirmé qu'ils ne négociaient plus d'aide financière (même s'ils l'avaient fait dans le passé) parce qu'il ne leur restait pratiquement plus d'argent en vertu de la Partie II.

Tableau 3.2

Proportion des répondants à l'enquête sur la formation qui ont participé au processus de l'AFN selon la région



La majorité des participants aux groupes de discussion sur la formation et des répondants à l'enquête ont signalé qu'ils n'avaient *pas* négocié de contribution au coût de leur formation. Comme le montre le tableau 3.2, seulement le quart (27,9 p. 100) de ces répondants à l'enquête ont signalé qu'ils avaient négocié une contribution.

Un grand nombre des CRHC ont signalé qu'ils avaient recours à des outils (p. ex., des feuillets et des brochures, un budget) pour aider les membres de leur personnel et les clients à négocier l'aide financière. Beaucoup ont indiqué qu'ils avaient des lignes directrices, tandis que certains avaient même des politiques, pour régir l'AFN. Certains CRHC commençaient par offrir un montant forfaitaire puis passaient à un montant pleinement négocié. Dans les CRHC qui n'avaient pas de lignes directrices, les membres du personnel ont indiqué qu'à leurs yeux, le manque éventuel d'uniformité dans les approches retenues par différents membres du personnel pouvait être une source de préoccupation.

Les personnes interviewées ont expliqué qu'en général, le revenu courant du client (p. ex., revenu du conjoint, pension alimentaire pour enfants, revenu de retraite) et ses dépenses (le coût supplémentaire qu'allait représenter sa participation à la formation seulement ou toutes ses dépenses) étaient examinés pendant le processus de l'AFN afin d'évaluer la contribution que chacun pouvait apporter au coût de sa propre formation. Elles ont également indiqué que l'AFN était généralement considérée comme un processus positif. Cependant, certains membres du personnel ne se sentent pas encore à

l'aise lorsqu'il s'agit de négocier l'aide, même dans le cas de la formation. Ce malaise à l'égard de l'AFN semble particulièrement fort chez les membres du personnel qui ont des antécédents en matière de counselling, puisque la négociation ne fait pas partie de leurs compétences préalables.

Les participants à l'enquête qui ont négocié leur apport au coût de leur formation ont été priés d'indiquer dans quelle mesure ils étaient satisfaits du processus. Près des deux tiers en étaient satisfaits : le cinquième (21,5 p. 100) s'en sont dits satisfaits[7] et les deux cinquièmes (40,5 p. 100) très satisfaits[8]. En général, les participants aux groupes de discussion auprès des partenaires communautaires et des organismes tiers ont également réagi de façon positive (à l'exception des participants d'Ottawa) au principe de l'AFN. Ils estimaient que ce processus allait permettre de limiter les abus et de renforcer l'engagement des clients envers la formation.

On pense que l'AFN influence l'engagement des clients envers la formation, mais non leur capacité d'accéder à cette formation.

Dans certaines situations extrêmes où les clients sont incapables d'apporter de contribution au coût de leur formation, les répondants des CRHC ont indiqué que la contribution négociée pouvait être assez minime. Ils ont affirmé qu'une contribution, même symbolique, joue un rôle important pour donner aux clients l'impression qu'ils sont vraiment responsables des résultats de la formation et qu'ils doivent prendre un engagement ferme à leur égard. Dans quelques cas seulement a-t-on signalé que l'AFN limitait l'accessibilité de la formation pour les clients qui n'avaient pas les moyens d'y contribuer, puisque la formation avait alors été refusée. En fait, parmi les répondants à l'enquête qui ont signalé qu'ils ne participaient plus à la formation (84 p. 100, soit plus des quatre cinquièmes), seulement 0,9 p. 100 ont signalé que c'était parce qu'ils n'avaient pas les moyens d'y contribuer financièrement. Les répondants à l'enquête auprès des non-participants ont été priés de dire pourquoi ils n'avaient pas participé à un programme d'emploi ou eu recours à des services d'emploi. Seulement 2 p. 100 ont signalé que c'était parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer les frais. La plupart (40,9 p. 100) ont dit que c'était parce qu'ils avaient trouvé du travail.

3.2 Fourniture des services par des tiers

On examine dans cette partie les constatations de l'évaluation qui ont trait au recours à des tiers pour la prestation des services.

Les CRHC ont signalé qu'ils avaient de plus en plus souvent recours à des tiers pour fournir les services, particulièrement en matière de SAE, et ce, surtout pour régler des problèmes de capacité. Les tiers sont également chargés de plus en plus souvent d'assurer la gestion de cas des clients.

---

7 Cote de 4 sur une échelle de 1 à 5 où 1 = très insatisfait et 5 = très satisfait.

8 Cote de 5 sur une échelle de 1 à 5 où 1 = très insatisfait et 5 = très satisfait.

Divers CRHC ont signalé qu'ils avaient recours à des tiers pour fournir les services, très souvent parce que la rationalisation les avait privés des ressources nécessaires. Les Services d'aide à l'emploi, en particulier, sont dispensés par des tiers parce qu'il y a de plus en plus de clients qui ont besoin de ces services et que les CRHC sont de moins en moins en mesure de les leur offrir. Dans certains cas, les CRHC ont également recours à des tiers pour offrir des services que les membres de leur personnel ne se sentent pas à l'aise d'offrir (p. ex., l'Aide financière négociée). Selon les répondants, le recours à des tiers est limité dans certaines régions parce qu'on attend la mise en œuvre des Ententes sur le développement du marché du travail et qu'il y a de l'incertitude au sujet de l'approche qui sera retenue pour la prestation des services d'emploi dans chaque province.

La majorité des fournisseurs tiers qui ont été chargés de la gestion des cas des clients ne prévoyaient pas que cela soulèverait d'importantes difficultés, dans la mesure où DRHC leur consentait des fonds pour leur permettre d'affecter des ressources à cette fonction.

Il a été signalé que certains membres du personnel de CRHC et certains représentants syndicaux ont eu de la difficulté à accepter le recours à des tiers pour la prestation des services à cause d'une contradiction apparente (des postes sont éliminés puis on a recours à des tiers pour dispenser des services que les CRHC ne peuvent plus offrir, faute d'un personnel suffisant). Par ailleurs, d'autres membres du personnel estiment que le recours à des tiers pour dispenser les services est une façon d'assumer la charge de travail supplémentaire que le CRHC ne peut pas absorber.

Le processus de sous-traitance peut créer de la confusion chez les organismes communautaires et des problèmes de délai sont revenus régulièrement sur le tapis.

Chaque CRHC a son propre processus de sous-traitance pour la prestation des services par des tiers. Ce processus (p. ex., les programmes offerts, où obtenir de l'information ou présenter une proposition, les critères ou les exigences) peut créer beaucoup de confusion chez les tiers qui n'ont pas de relations établies avec un ou des CRHC. Les diverses exigences des différents CRHC soulèvent encore plus de confusion pour ces organismes.

Abstraction faite du problème du manque de clarté du processus de sous-traitance, les tiers qui offrent des services ont également mentionné certaines difficultés connexes :

- la brièveté du préavis d'approbation des fonds. Les organismes ont très peu de temps pour mettre le programme sur pied, en faire la publicité et recruter les participants à temps pour la première date d'admission;

- des contrats à court terme qui doivent être renouvelés tous les ans ou même plus fréquemment et qui laissent peu de place à la planification à long terme; selon les répondants, une planification à plus long terme faciliterait le partenariat avec d'autres organismes et accroîtrait l'efficacité de la prestation des services;

- les restrictions relatives aux périodes où les fonds peuvent être utilisés; selon certains répondants, les CRHC ont plus d'argent à dépenser en février ou mars qu'à n'importe quel autre moment de l'année, mais souvent, c'est en septembre que les organismes (particulièrement ceux qui offrent de la formation) ont besoin d'argent.

Même si les tiers avaient certaines préoccupations au sujet du processus de sous-traitance, ils comprenaient et admettaient que le personnel des CRHC fait habituellement de son mieux pour s'accommoder d'un système qui, en dépit de récents changements, peut être relativement inflexible.

La mesure dans laquelle les résultats des tiers font l'objet d'un contrôle varie sensiblement d'un CRHC à l'autre.

La majorité des tiers ont parlé d'activités fréquentes de suivi et de contrôle, mais ont signalé diverses exigences pour le signalement des résultats aux CRHC avec lesquels ils avaient des contrats. Le signalement de l'absentéisme aux CRHC semble être l'une des exigences systématiques imposées aux organismes qui offrent des programmes de formation.

Le logiciel de gestion de cas Contact IV était utilisé ou allait être utilisé par un grand nombre des tiers consultés pendant l'évaluation. À la mi-août, l'administration centrale a signalé que le logiciel était utilisé par environ 700 organismes tiers et il était prévu que son utilisation serait étendue à 1 100 organismes tiers à la fin de septembre. Selon les représentants de l'administration centrale interviewés à l'époque, l'implantation du logiciel allait bon train en Colombie-Britannique et dans la plupart des régions de l'Est. Elle accusait un certain retard en Ontario. Le Nouveau-Brunswick, où l'EDMT avait déjà été mise en œuvre, a apparemment demandé à DRHC l'autorisation d'utiliser Contact IV pour la gestion des cas. Deux régions, l'Alberta ainsi que Terre-Neuve et le Labrador, utilisent leur propre système de suivi (*Convertor* en Alberta et le Système de suivi de l'adaptation du client (SSAC) à Terre-Neuve et au Labrador). L'Alberta est censée avoir recours au logiciel Contact IV lorsque la nouvelle version sera diffusée. Le SSAC, qui remonte aux premiers temps de La stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA), est bien établi chez les tiers. Il a été signalé que des travaux sont en cours pour trouver un moyen de télécharger les données du SSAC à Contact IV puis au SNSE.

3.3 Qualité des services

Cette section présente les constatations de l'évaluation qui ont trait aux perceptions des CRHC et des tiers à l'égard de la qualité des services fournis, de même qu'à la satisfaction des clients face aux services dispensés.

Selon les perceptions des répondants, les services fournis par le CRHC étaient généralement de qualité moyenne. Le problème de l'accessibilité des services fournis par le CRHC a souvent été cité.

Compte tenu des résultats de la recherche qualitative menée aux fins de l'évaluation formative, la satisfaction de la clientèle à l'égard des services semble être liée à deux grands facteurs : la facilité d'accès aux services et aux fournisseurs de services, de même que la qualité des services fournis par la suite. On a demandé aux répondants d'évaluer leur satisfaction en utilisant une échelle de 5 points, où 1 est très insatisfait et 5 est très satisfait.

Une fois qu'ils ont eu accès aux services dispensés par les CRHC, particulièrement les services personnels comme le counselling, les répondants les jugeaient de grande qualité. Les clients, autant les particuliers que les organismes communautaires, qui avaient établi une relation étroite avec un membre du personnel du CRHC, avaient tendance à être particulièrement satisfaits de la qualité des services offerts. Parmi les commentaires relevés au sujet des membres du personnel des CRHC, les répondants ont affirmé qu'ils offraient un service positif dans un milieu convivial, et qu'ils prenaient le temps de comprendre leurs clients et de les encourager.

Cependant, plusieurs personnes consultées (clients, représentants des organismes communautaires et employeurs) ont affirmé avoir eu de la difficulté à entrer en communication avec quelqu'un au CRHC local. La plainte la plus fréquente est qu'il était quasi impossible de rejoindre quelqu'un directement, qu'il fallait laisser des messages dans une boîte vocale et que les messages n'étaient retournés que longtemps après. Quelques partenaires communautaires ont affirmé qu'ils ne passent plus du tout par le téléphone lorsqu'ils tentent de communiquer avec quelqu'un du CRHC : ils ont constaté qu'ils obtiennent des réponses beaucoup plus rapidement lorsqu'ils envoient leurs demandes par télécopieur.

Il semble que ce soit à cause d'un manque de personnel que les clients éprouvent de la difficulté à obtenir une information précise et constante, et leur impression générale, c'est que le personnel est mal informé et le système désorganisé. Le manque d'uniformité de l'information est également une préoccupation des partenaires communautaires qui traitent avec de nombreux CRHC. Les partenaires communautaires s'inquiètent également à l'idée que les clients puissent être défavorisés du fait de l'utilisation accrue des technologies (p. ex., les boîtes vocales, les banques d'emploi), particulièrement s'il n'y a pas d'employés en mesure d'aider les clients à utiliser cette technologie.

En général, les répondants étaient d'avis que la qualité des services était élevée, mais que l'accès aux services de CRHC était une source importante d'insatisfaction, ce qui peut expliquer que la cote globale de satisfaction des répondants à l'enquête est modérée seulement. En fait, seulement un peu plus de la moitié des répondants (56,4 p. 100 des participants et 53,3 p. 100 des non-participants) se sont dits satisfaits des services des CRHC. Gorey et coll. ont fait une étude longitudinale d'évaluation de la Direction générale des services spéciaux et services à l'enfance de la ville de Windsor de 1990 à 1994. Selon les recherches documentaires qu'ils ont entreprises au sujet d'études sur la satisfaction de la clientèle à l'égard des services sociaux, des cotes de satisfaction uniformément élevées ont été observées dans tous les domaines des services, allant de

65 p. 100 à 99 p. 100 de clients « satisfaits » ou « très satisfaits »[9]. Compte tenu de cette gamme des cotes de satisfaction de la clientèle face à des programmes de services sociaux, on peut déduire que les répondants à notre enquête n'étaient que modérément satisfaits du niveau des services qu'ils avaient reçus de leur CRHC local.

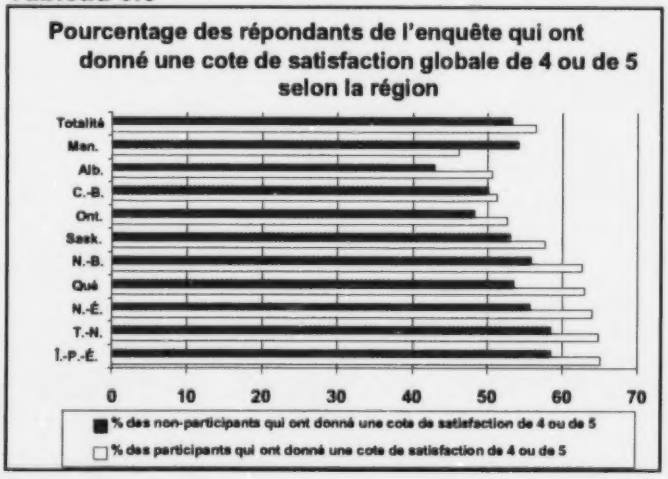
Il convient de préciser que la majorité des répondants qui ont fait les observations mentionnées ci-dessus ont également reconnu que le personnel des CRHC devait faire face à de nombreuses pressions, car il devait en faire plus par suite de la rationalisation. Un grand nombre des personnes interrogées ont affirmé que même si elles comprenaient que le personnel du CRHC faisait de son mieux dans les circonstances, elles n'étaient pas satisfaites de la situation. Certains partenaires communautaires sont d'avis qu'à la suite des coupures apportées dans les CRHC, ils avaient l'impression que c'était à eux de prendre la relève.

Pour leur part, les employés des CRHC ont signalé que le principal obstacle qui les empêchait d'offrir un service de qualité, abstraction faite des mesures de rationalisation, était qu'ils devaient assumer de nouveaux rôles, en plus des rôles qu'ils exerçaient déjà. Par exemple, de nombreux membres du personnel cumulent maintenant les rôles de conseiller et d'agent de projets. Cependant, un grand nombre des employés consultés ne se sentaient pas préparés à assumer un nouveau rôle et étaient d'avis que cela avait des répercussions sur la qualité des services qu'ils étaient en mesure d'offrir aux clients. Ainsi, certains membres du personnel qui n'offraient autrefois que des services de counselling ne se sentaient pas à l'aise de négocier des contrats avec des tiers.

Parmi tous les répondants de l'enquête auprès des participants, 56,4 p. 100 ont donné une cote de satisfaction de 4 ou de 5, soit un niveau modéré. Comme on le voit dans le tableau 3.3 le niveau global de satisfaction était le plus élevé chez les participants des provinces de l'Atlantique et du Québec et le plus faible dans trois des quatre provinces de l'Ouest (Colombie-Britannique, Alberta et Manitoba).

Tableau 3.3

Pourcentage des répondants de l'enquête qui ont donné une cote de satisfaction globale de 4 ou de 5 selon la région



9 Gorey, Kevin M., Robert G. Chandler et David Osmun. School of Social Work, University of Windsor, Ontario. « *Prevalent Department of Social Services' Client Satisfaction: a Research and Practice Note* », Revue canadienne d'évaluation de programme, vol. II, n° 1, avril-mai 1996, p. 130.

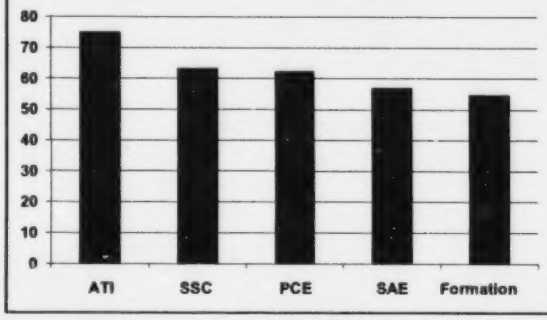
Le tableau 3.3 montre également que la satisfaction à l'égard des services d'emploi reçus était plus élevée chez les participants que chez les non-participants dans toutes les provinces, à l'exception du Manitoba. Une des raisons qui explique ce phénomène, c'est peut-être que la participation active des clients à une intervention qui pourrait leur permettre de trouver du travail est un élément de satisfaction.

Les niveaux de satisfaction à l'égard des services d'emploi dispensés étaient les plus élevés chez les participants du volet Aide au travail indépendant.

Comme le montre le tableau 3.4, ce sont les participants au volet Aide au travail indépendant qui ont indiqué le niveau de satisfaction *global* le plus élevé; en effet, les trois quarts se sont dits satisfaits des services (33,9 p. 100 en étaient satisfaits et 40,9 p. 100 très satisfaits).

Tableau 3.4

Pourcentage des répondants de l'enquête qui ont donné une cote de satisfaction de 4 ou 5 selon l'intervention

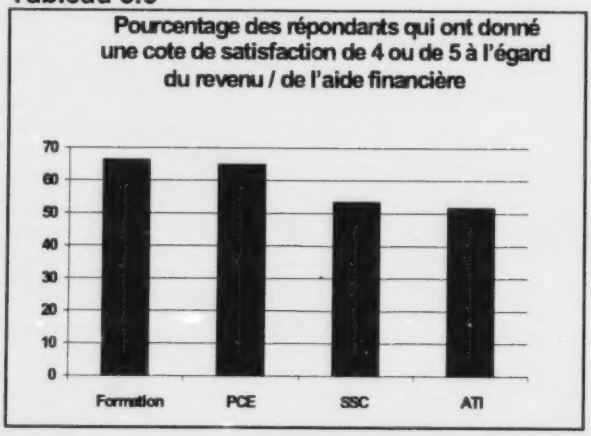


Ces niveaux de satisfaction élevés affichés par les participants du volet ATI sont peut-être attribuables à l'impression de contrôle que les participants du groupe de discussion sur l'ATI ont dit éprouver en exploitant leur propre entreprise. Ils s'expliquent peut-être aussi par le fait que les participants au volet ATI reçoivent généralement beaucoup plus d'aide et de soutien, parfois même sur une base individuelle, pendant les étapes de mise sur pied de leur entreprise. Les trois quarts (75p. 100) des répondants de l'enquête qui ont participé à ce volet se sont dits satisfaits de l'aide qu'ils avaient reçue dans le cadre de leur participation au programme (23,6 p. 100 ont donné une cote de satisfaction de 4 et 52,9 p. 100 une cote de 5). Ces constatations sont également vraies pour les participants au volet ATI qui ont assisté aux groupes de discussion.

L'aide individuelle et l'aide personnalisée ont été fréquemment citées par les participants aux groupes de discussion et les personnes interrogées à qui on demandait sur quel fondement d'autres interventions devraient reposer. Ce genre d'aide est jugée particulièrement utile pour les personnes qui ne sont peut-être pas aussi débrouillardes. Certains répondants se sont dits préoccupés à l'idée que l'utilité des outils de libre-service, par exemple, soit limitée pour ces personnes, qui ont peut-être besoin d'une aide individualisée pour franchir toutes les étapes de la recherche d'emploi.

Les participants du volet PCE ont exprimé des niveaux de satisfaction plus élevés à l'égard du salaire qu'ils ont touché pendant leur participation au programme que les participants du volet SSC.

Tableau 3.5



Les répondants à l'enquête auprès des participants ont été priés d'indiquer leur satisfaction à l'égard du revenu ou de l'aide financière qu'ils avaient reçu. Leurs réponses sont illustrées au tableau 3.5. Parmi les répondants de la composante SSC, 53,5 p. 100 ont donné une cote de satisfaction de 4 ou de 5, par rapport à 65 p. 100 chez les participants de la composante PCE. Cela s'explique peut-être du fait que les participants de la composante SCC reçoivent un salaire versé par l'employeur et subventionné en partie par DRHC, tandis que les participants de la composante PCE continuent de recevoir leurs prestations de revenu jusqu'à la fin de la période de prestation (et qu'ils peuvent également toucher un complément de rémunération, à la discrétion de l'employeur et (ou) du CRHC). Avant de conclure une entente, les participants à la composante SSC sont donc susceptibles d'avoir des attentes salariales auxquelles le contrat répondra ou non. Les participants de la composante PCE, quant à eux, sont au courant du montant des prestations qu'ils toucheront et ont probablement moins d'attentes en ce qui concerne leur revenu pendant la période d'intervention.

Les participants aux composantes Aide à l'emploi indépendant et Formation ont eux aussi été priés d'indiquer leur satisfaction à l'égard du revenu qu'ils tiraient de leur entreprise et de l'aide financière qu'ils recevaient, respectivement. La moitié (51,6 p. 100) des répondants de la composante ATI se sont dits satisfaits du revenu qu'ils tiraient de leur entreprise (24,2 p. 100 ont donné une cote de 4 et 27,4 p. 100 une cote de 5).

Les deux tiers des participants à la composante Formation se sont dits satisfaits de l'aide financière qu'ils ont touchée pendant la formation (19,4 p. 100 ont donné une cote de 4 et près de la moitié, soit 46,7 p. 100, une cote de 5). Par rapport à d'autres répondants, les répondants à la composante Formation étaient plus nombreux à exprimer une satisfaction élevée (c.-à-d. une cote de 5) que les répondants de tout autre groupe ayant participé à l'enquête.

Même si, dans les groupes de discussion, les participants ont exprimé une certaine insatisfaction à l'égard des interventions de formation fournies par des tiers, les répondants à l'enquête se sont dits très satisfaits à la fois des services fournis par les organismes de formation et de la formation dispensée.

Les participants aux composantes Formation et Aide au travail indépendant ont été les plus nombreux à se dire satisfaits des services fournis par des tiers. Les participants de la composante ATI, comme on l'a vu ci-dessus, étaient de façon générale très satisfaits de l'aide qu'ils avaient obtenue des tiers chargés de la prestation des services. Ils ont indiqué un niveau élevé de satisfaction tant dans les groupes de discussion que dans l'enquête.

Les répondants à l'enquête qui avaient participé à la composante Formation se sont également dits très satisfaits de la formation à laquelle ils avaient participée et des services qu'ils avaient reçus de l'organisme de formation. En fait, les niveaux de satisfaction exprimés à l'égard de ces deux éléments ont été plus élevés qu'à l'égard de tout autre aspect mesuré du programme. Parmi les répondants à l'enquête qui ont participé à la composante Formation, 85 p. 100 se sont dits satisfaits ou très satisfaits de la formation qu'ils ont reçue (23,6 p. 100 lui ont attribué une cote de 4 et 62,2 p. 100 une cote de 5) et 83,5 p. 100 des services fournis par les organismes de formation (26,5 p. 100 leur ont attribué une cote de 4 et 57 p. 100 une cote de 5). La satisfaction à l'égard de ces deux aspects du programme était élevée dans toutes les régions.

Même si la majorité des participants aux groupes de discussion ont signalé avoir tiré quelque chose de la formation qu'ils ont reçue, un certain nombre ont affirmé que l'utilité de la formation avait été limitée pour eux. Divers participants ont affirmé qu'ils ne s'étaient pas sentis à leur place en classe. Selon eux, il conviendrait d'apporter plus d'attention à la sélection des participants à la formation, ce qui diminuerait les risques que de telles situations se reproduisent. Certains participants aux groupes de discussion ont également parlé du caractère inadéquat du contenu des cours et de la compétence de certains enseignants lorsqu'ils ont expliqué pourquoi ils n'éprouvaient qu'une satisfaction modérée à l'égard de la formation qu'ils avaient reçue.

3.4 Communications

Cette section examine comment les interventions PEMS et le passage de l'ancien régime de l'a.-c. au nouveau régime de l'a.-e. ont été annoncés.

La création du Comité de coordination de la mise en œuvre de l'emploi semble avoir facilité l'implantation des PEMS.

Les membres du Comité de coordination de la mise en œuvre de l'emploi (CCME) ont signalé que le Comité s'était intéressé de très près à l'implantation dès les premières étapes (p. ex., ils tenaient une conférence téléphonique par semaine). Les CRHC étaient priés de soumettre des points à discuter et les régions leur rendaient ensuite compte des

résultats des discussions. Le CCME a également défini les besoins en matière de formation du personnel et a mis sur pied des groupes de travail pour s'occuper de cette question. Compte tenu de notre participation à l'examen de LSPA, il semble que l'étroite participation du CCME dès le début de l'implantation des PEMS de même que sa représentation au sein du comité régional aient facilité de beaucoup la mise en œuvre. Lorsqu'il y avait des problèmes ou des difficultés, les répondants pensaient que c'était à cause d'une rupture de communication ou d'un manque de communication systématique entre le CCME et les régions, de même qu'entre les régions et les CRHC.

Les clients ont souvent exprimé de la frustration à l'idée de ne pas être au courant des interventions offertes dans le cadre du nouveau régime de l'a.-e.

Les CRHC ont souvent signalé qu'ils parlaient des changements apportés à l'a.-c. et des PEMS lors de séances d'information avec les clients. Plus de la moitié (58,1 p. 100) des répondants à l'enquête ont signalé qu'ils avaient reçu de l'information d'un CRHC au sujet des services qu'ils avaient le plus récemment utilisés. En Ontario, un certain nombre de CRHC organisent des Séances d'information de groupe (SIG), formule en vertu de laquelle un client qui présente une demande d'assurance-emploi peut être tenu d'assister à une séance d'information.

Parmi les autres moyens de diffusion de l'information, on retrouvait de la publicité à la radio, dans les journaux ou à la télévision de même que la transmission d'information par le personnel des CRHC (p. ex., pendant les séances de counselling). Les employeurs peuvent également être une source d'information au sujet d'interventions comme les Subventions salariales ciblées et les Partenariats de création d'emplois. En dépit de cette variété de moyens de communication, les participants aux groupes de discussion ont souvent signalé un manque d'information au sujet des interventions dont ils pouvaient se prévaloir et qui les auraient aidés à retourner au travail. L'une des plaintes les plus fréquentes était que les clients devaient s'informer eux-mêmes des interventions accessibles, plutôt que d'en être informés de façon proactive. Les participants aux groupes de discussion ont souvent mentionné qu'ils avaient appris l'existence de certaines interventions par le bouche-à-oreille. Les partenaires communautaires sont eux aussi d'avis que les clients n'étaient pas bien informés des interventions à leur disposition. L'une des préoccupations des organismes communautaires, c'est que seuls les clients les plus débrouillards (c.-à-d. ceux qui ont peut-être le moins besoin d'une intervention PEMS) trouvent l'information.

En plus d'avoir l'impression d'être mal informés au sujet des interventions en général, certains participants aux groupes de discussion semblaient également manquer d'information au sujet d'aspects particuliers des interventions auxquelles ils participaient. Un certain nombre des participants des PCE, en particulier, ne savaient pas que leur employeur était censé leur accorder du temps libre pour leur recherche d'emploi à la fin du projet PCE.

Les organismes communautaires qui ont établi des relations avec les CRHC estimaient généralement être bien informés au sujet des interventions. Les organismes qui n'avaient pas de telles relations éprouvaient souvent de la confusion lorsqu'il s'agissait de savoir quelles interventions étaient offertes à quel groupe de clients.

Les séances d'information étaient également l'un des moyens les plus fréquemment utilisés pour informer les organismes communautaires des changements ayant trait à la mise en œuvre de l'a.-e. Des communications individuelles entre les organismes qui avaient une relation de longue date avec le CRHC (par téléphone ou lors de visites en personne) ont elles aussi été citées fréquemment comme autre moyen d'information. De plus, les organismes communautaires appartiennent souvent à des réseaux au sein desquels circule rapidement de l'information au sujet des programmes accessibles ou des nouveaux programmes.

Il était apparemment plus difficile d'obtenir de l'information pour les organismes qui n'avaient pas de relations établies avec le CRHC. Même les organismes qui avaient reçu de l'information au sujet des changements ont signalé avoir reçu des renseignements contradictoires, selon la personne avec qui ils avaient parlé du CRHC. Selon un certain nombre des répondants, cela s'explique du fait que les CRHC ne comprennent pas pleinement eux-mêmes les changements découlant de l'a.-e. et les programmes offerts dans le cadre du nouveau régime.

3.5 Sélection et ciblage des clients

On trouvera dans la présente section les constatations de l'évaluation qui ont trait à la sélection et au ciblage des clients aux fins des interventions PEMS.

Certains des clients et des partenaires communautaires consultés étaient convaincus que des groupes de personnes qui auraient pu profiter de l'aide de DRHC ne la recevaient pas à cause des nouveaux critères d'admissibilité. Par ailleurs, l'élargissement de l'admissibilité aux anciens prestataires réadmissibles était perçue de façon très positive.

Les personnes admissibles à participer à une intervention sont les prestataires à l'égard desquels une période de prestation d'a.-e. a été établie de même que les anciens prestataires réadmissibles. Les clients et les organismes communautaires consultés ont souvent affirmé que ces critères étaient trop restrictifs et que les personnes dont la participation à la population active n'était pas suffisante (p. ex. les jeunes, les personnes handicapées[10] et les immigrants) pour qu'elles soient admissibles à l'a.-e. étaient négligées par la nouvelle législation. Les répondants estimaient qu'en général, l'accès de ces groupes aux programmes était de plus en plus limité, tant au palier fédéral qu'au palier provincial.

---

10 Le taux d'activité des personnes handicapées qui participent aux interventions PEMS est à peu près le même que dans le cadre des interventions antérieures.

Il convient de mentionner que les personnes interrogées ont signalé l'existence d'un nouveau Fonds d'intégration qui s'adresse expressément aux personnes handicapées. Cependant, elles ne savaient pas grand-chose à son sujet au moment des entrevues et ont fait peu de commentaires le concernant. De plus, il existe un certain nombre de programmes de transition au marché du travail destinés aux jeunes en vertu de la Stratégie d'emploi et d'acquisition du savoir pour les jeunes qui sont conçus expressément pour améliorer leur employabilité future[11].

L'élargissement de l'admissibilité à l'a.-e. aux anciens prestataires réadmissibles est perçue de façon très positive par la grande majorité des CRHC, des clients et des partenaires consultés, puisqu'elle permet d'élargir le bassin des clients admissibles aux prestations d'emploi et mesures de soutien.

Les CRHC ont éprouvé de la difficulté (et certains continuent d'en éprouver) à assimiler le concept d'un portefeuille équilibré (c.-à-d. un éventail équilibré de clients pour qui des résultats peuvent être obtenus à la fois à court terme et à moyen et à long terme). En fait, une comparaison des résultats des enquêtes auprès des participants et des non-participants indique que certains CRHC se livreraient peut-être à de « l'écrémage », particulièrement en ce qui concerne les volets PCE et SSC.

Certaines régions ont signalé que les CRHC éprouvaient de la difficulté à établir un portefeuille client équilibré (c.-à-d. une combinaison équilibrée de clients selon leur catégorie [p. ex., des clients peu instruits par rapport aux clients très instruits] et de clients pour qui des résultats peuvent être obtenus à la fois à court et à moyen et à long terme) dans un contexte où ce sont les résultats qui priment. L'une des préoccupations était que les CRHC feraient de « l'écrémage » en ciblant les clients dont les chances d'emploi étaient les plus grandes, ce qui augmenterait ainsi leurs propres chances d'obtenir des résultats à court terme.

Comme les taux de chômage sont les plus élevés parmi les personnes qui n'ont pas terminé leurs études secondaires[12], on pourrait penser qu'il y a effectivement de l'écrémage et que les CRHC ciblent expressément les chômeurs qui ont des niveaux de scolarité relativement élevés. Une comparaison des résultats de l'enquête auprès des participants et de l'enquête auprès des non-participants montre qu'il peut effectivement y avoir un certain « écrémage » de la part des CRHC. Le tableau 3.6 montre les chances qu'un client ayant fait des études universitaires participe aux PEMS. Cependant, il serait

---

11 Ces programmes sont : Service jeunesse Canada, Jeunes stagiaires Canada et Objectif emplois d'été pour étudiants.

12 En 1996, les taux de chômage étaient 15,7 p. 100 chez les personnes qui n'avaient fait qu'une partie du cours secondaire et 14,9 p. 100 chez celles qui avaient entre 0 et 8 ans de scolarité, par rapport à 10,4 p. 100 chez les personnes qui avaient fait une partie des études postsecondaires, 9,7 p. 100 chez celles qui avaient un diplôme d'études secondaires, 8,1 p. 100 chez celles qui avaient un certificat ou un diplôme postsecondaire et 5,2 p. 100 chez celles qui avaient un diplôme universitaire (Statistique Canada).

logique de penser que quelqu'un qui a fait des études universitaires présente plus de chances de participer à la composante SAE, puisque les participants de cette composante doivent être assez autonomes pour s'y retrouver dans un environnement de libre-service. De plus, d'après des évaluations préalables, DRHC sait que les participants au volet ATI ont tendance à être plus instruits que d'autres participants. En outre, le grand nombre des participants aux interventions de formation limite les possibilités d'observer des différences majeures sur le plan de la scolarité. Les deux domaines qui, selon les résultats des enquêtes, viendraient confirmer la théorie voulant qu'il y ait un certain écrémage au niveau local sont les volets PCE et SSP.

Tableau 3.6
Effet de la scolarité sur la participation au programme PEMS

Groupe de participants	Augmentation des chances de participer
Tous	3,2
SAE	3,3
PCE	3,0
ATI	6,3
FOR	0,0
SSC	3,1

Bien que l'importance d'avoir un éventail équilibré ait été mise en lumière dans les communications dès le début des PEMS, on a tellement mis l'accent sur l'importance d'obtenir des résultats que le premier message n'a pas été transmis aussi clairement que le second. Par conséquent, certaines régions ont dû revoir leurs communications et expliquer qu'il ne fallait pas tenter d'obtenir des résultats à court terme au détriment des clients dont les résultats se manifesteraient à plus long terme. Ces régions estimaient que les CRHC avaient dorénavant intégré ce message et en appliquaient les principes.

En général, les CRHC interviewés n'avaient aucun plan particulier de ciblage de la clientèle. Ceux qui avaient des plans de ciblage citaient souvent les jeunes comme groupe cible. De plus, les résultats de l'enquête montrent que certains CRHC ont peut-être ciblé les utilisateurs fréquents de l'a.-e. aux fins de la participation aux PEMS.

Même si, en général, les CRHC ont signalé qu'ils n'avaient pas ciblé de groupes particuliers pour les interventions PEMS, un certain nombre ont indiqué qu'ils l'avaient fait (p. ex. les jeunes, les personnes handicapées, les travailleurs déplacés et travailleurs âgés, les femmes, les parents seuls, les immigrants et les autochtones). Parmi tous ces groupes, c'est celui des jeunes qui a été le plus souvent cité. Certains CRHC ont indiqué qu'ils avaient ciblé des groupes particuliers pour les interventions PEMS, mais selon les résultats de l'enquête auprès des participants, cette pratique n'est probablement pas très répandue. En fait, moins de 5 p. 100 des répondants à l'enquête se sont identifiés comme étant des autochtones (4,3 p. 100), des membres de minorités visibles (3,9 p. 100) ou des

personnes handicapées (1,6 p. 100)[13]. Cependant, il semble y avoir une proportion importante d'usagers PEMS chez les jeunes : près du tiers (31 p. 100) des répondants à l'enquête avaient entre 16 et 30 ans et la moitié (49,1 p. 100) avaient entre 31 et 45 ans.

Il convient d'ajouter que les CRHC semblent cibler les utilisateurs réitérants de l'a.-e. aux fins de la participation aux PEMS. En fait, les trois quarts des répondants qui ont répondu à l'enquête ont signalé que leur dernière demande de prestation à l'a.-e. n'avait pas été leur première, par rapport à la moitié des non-participants. On reviendra sur cette question dans la section 4.2, qui porte sur la réduction de la dépendance envers l'a.-e.

Quelques CRHC ont établi des plans de ciblage des clients en fonction des besoins communautaires ayant été définis stratégiquement lors des consultations avec la collectivité et de l'élaboration ultérieure d'un plan d'activité. Chez d'autres, l'approche retenue pour le ciblage des clients a été moins stratégique. Les répondants estimaient qu'il n'y avait pas de données historiques pour aider les CRHC à établir un ordre de priorité entre divers groupes clients. De plus, certains CRHC ont signalé qu'ils avaient mis l'accent sur des groupes particuliers (p. ex., les prestataires actifs de l'a.-e. seulement) tout simplement parce qu'ils n'avaient plus d'argent ou qu'ils n'auraient plus d'argent pour offrir des interventions PEMS avant la fin de l'exercice financier.

3.6 Changements culturels

On examine dans la présente section la mesure dans laquelle les PEMS se sont traduites par des changements culturels dans les façons de procéder des CRHC, notamment le recours à la gestion des cas et l'AFN, et la mesure dans laquelle une structure de gestion fondée sur les résultats a été mise en œuvre et acceptée.

Parallèlement à d'autres facteurs (p. ex. la rationalisation, les changements dans le Réseau de prestation de services), les PEMS ont eu pour effet de transformer les façons de faire des CRHC. Cependant, la flexibilité au niveau local s'est révélée un changement positif attribuable directement aux PEMS.

La mesure dans laquelle les personnes interrogées signalaient des changements culturels dans les façons de faire des CRHC a varié. Un certain nombre de répondants croyaient que d'autres facteurs qui étaient entrés en jeu parallèlement aux PEMS avaient entraîné des changements (p. ex., l'obligation de maintenir / accroître la qualité des services avec moins de ressources). Cependant, la flexibilité au niveau local est un changement positif qui a été attribué aux PEMS, notamment la possibilité qu'ont de plus en plus souvent les bureaux locaux de prendre leurs propres décisions, possibilité qu'ils ont saisie avec enthousiasme.

---

13 Les taux correspondants chez les non-participants sont de 1,8 p. 100, de 2,7 p. 100 et de 0,9 p. 100 respectivement.

Même si les répondants ont affirmé que dans certaines régions, il fallait consacrer des efforts accrus à l'implantation et au maintien des partenariats, particulièrement avec les employeurs, un engagement accru envers les partenariats (p. ex., sous la forme de consultations plus nombreuses) a également été cité parmi les éléments positifs.

La reddition des comptes à l'égard des résultats est généralement bien acceptée. Cependant, les nouveaux processus découlant des PEMS ont entraîné pour le personnel des contraintes qui ne sont pas toujours reconnues. Certaines préoccupations ont également été exprimées au sujet du suivi des résultats.

La reddition des comptes au sujet des résultats est, selon les indications, bien acceptée par les CRHC, même si certains membres du personnel manifestent encore une certaine réticence à ne travailler qu'avec des clients admissibles à l'a.-e. et d'anciens prestataires réadmissibles et à se défaire de la « mentalité de l'admissibilité » (c.-à-d. la notion selon laquelle les clients qui ont accompli le nombre nécessaire de semaines de travail pour être admissibles à l'a.-e. ont le droit de recevoir des prestations, plutôt que d'avoir la responsabilité de chercher un autre emploi). Les partenaires communautaires ont signalé qu'ils avaient remarqué que les CRHC se concentraient davantage sur les résultats. Certains organismes ont adapté ou modifié la clientèle qu'ils desservent pour obtenir des résultats. Par conséquent, les partenaires communautaires sont d'avis que certains clients sont « laissés pour compte ».

Les personnes interviewées ont également été nombreuses à se dire inquiètes de la possibilité que des données inexactes soient versées dans les systèmes de DRHC et se reflètent dans les résultats. Le manque de suivi et les pressions qui s'exercent sur un personnel limité qui doit entrer des données dans les systèmes ont été cités. D'autres problèmes ayant trait aux systèmes sont examinés en détail dans la section 3.8.

Il semble y avoir beaucoup de confusion au niveau local au sujet de la façon dont les résultats sont calculés et, ce qui est très important du point de vue de la gestion, de ce qu'ils signifient et de la façon de s'en servir une fois qu'ils ont été signalés.

Les niveaux cibles des résultats à atteindre étaient établis selon une approche descendante, ce qui ne posait pas de problème pour la majorité des CRHC, puisqu'ils estimaient ne pas avoir l'expérience nécessaire pour établir leurs propres cibles.

Comme la réalisation des résultats est un processus entièrement nouveau, les cibles en matière d'emploi et de prestations non versées pour le compte de l'a.-e. ont été établies au moyen d'une approche descendante, à partir de niveaux repères basés sur les données de 1994 et de 1995. Ces données provenaient de deux sources :

- Le Fichier principal des prestations et des trop-payés (FPPTP). Les cibles relatives aux prestations non versées ont été établies à partir d'une moyenne des prestations non versées qui correspondait à la différence entre le total des prestations d'assurance

auxquelles ces clients avaient droit et les prestations qui leur ont été réellement versées;

- Une enquête de suivi au sujet de la stratégie Planification de l'emploi (PE). On a eu recours à des enquêtes de suivi auprès des clients pour déterminer la proportion d'entre eux qui avaient trouvé du travail à la fin de leur période de prestation.

Ces niveaux repères ont été rajustés en fonction des budgets, y compris les réinvestissements, et ont servi de cibles minimums qui allaient être établies dans le cadre d'un processus ascendant à partir de 1998-1999 et modifiées en fonction des résultats.

Divers facteurs ont influencé l'établissement des cibles : la nécessité d'avoir des cibles avant d'entreprendre des négociations au sujet des EDMT avec les provinces; l'exercice *Façonner l'avenir* (*Façonner l'avenir* parle d'une somme de 105 millions de dollars en prestations non versées incrémentielles pour 1996-1997); et la nécessité de faire rapport au Conseil de direction au sujet des résultats obtenus.

Les régions ont eu recours à diverses approches pour établir les cibles que les CRHC allaient devoir respecter et ont tenu des consultations au niveau local à divers degrés. Une minorité de régions ont établi les cibles en consultation avec les gestionnaires locaux, en tenant compte des facteurs économiques locaux. En général, les régions ont fixé des niveaux cibles pour les CRCH au moyen d'un modèle d'affectation ou de ressources (p. ex., si un CRHC reçoit 25 p. 100 du budget, il est censé atteindre 25 p. 100 du niveau cible pour la région). Certaines régions ont expliqué aux CRHC comment les niveaux cibles avaient été établis et un certain nombre leur ont demandé des rétroactions.

Même si, en règle générale, ils n'ont pas été consultés pour l'établissement des niveaux cibles au niveau local, les CRHC étaient généralement d'avis que les cibles qui leur avaient été fixées étaient réalistes et qu'ils seraient en mesure de les atteindre. L'approche descendante utilisée par les régions pour fixer les niveaux cibles que les CRHC allaient devoir atteindre en 1997-1998 n'a pas semblé poser de problème, puisque les CRHC n'avaient pas l'expérience dont ils estimaient avoir besoin pour établir eux-mêmes des niveaux cibles pendant la première année des PEMS.

Même si on peut penser que les régions et les CRHC auraient dû être consultés pendant l'exercice d'établissement des cibles, le peu d'expérience qu'ils avaient, particulièrement au niveau local, laisse penser qu'ils auraient éprouvé de la difficulté à fixer leurs propres cibles. Cependant, après avoir travaillé en fonction d'un cadre de reddition des comptes axé sur les résultats depuis plus d'un an, les régions et les CRHC devraient, en théorie, disposer de l'information nécessaire pour établir des cibles locales qui tiennent compte des conditions économiques locales pour l'exercice 1998-1999, comme prévu.

3.7 Langues officielles

Cette section présente les constatations relatives aux langues officielles, selon les grands thèmes suivants :

- disponibilité et accessibilité des interventions PEMS pour les membres des minorités de langues officielles;
- demande de services;
- répercussions des interventions sur la capacité des membres des minorités de langues officielles de trouver du travail;
- satisfaction globale face aux services dispensés dans la langue officielle choisie par le participant.

Les services de première ligne (p. ex. la fourniture d'information) et les SAE sont généralement offerts dans la langue officielle minoritaire. Cependant, l'accessibilité ou l'utilisation des interventions peuvent être limitées à cause de facteurs comme une faible demande, une information limitée, l'absence d'employeurs de la langue officielle de la minorité dans la collectivité, ou l'incapacité des CRHC ou des tiers de fournir les interventions dans la langue préférée des participants.

En dépit de la rationalisation, les clients continuent de pouvoir accéder aux services dans la langue de leur choix dans les CRHC. La majorité des répondants ont signalé qu'ils avaient reçu de l'information au sujet des programmes et des services dans la langue de leur choix. Dans l'ensemble, 92,1 p. 100 des répondants à l'enquête en général (c.-à-d. les participants et les non-participants) ont indiqué qu'ils avaient reçu de l'information sur les services d'emploi dans la langue de leur choix. Les participants aux PEMS étaient plus susceptibles que les non-participants d'avoir reçu de l'information sur les services d'emploi dans la langue officielle de leur choix (97,3 p. 100 par rapport à 86,9 p. 100).

Nous avons également examiné les résultats de l'évaluation pour les participants aux PEMS qui parlaient la langue officielle de la minorité (c.-à-d. le français dans toutes les provinces sauf le Québec, et l'anglais au Québec). Il convient de préciser que la taille de l'échantillon est très limitée dans un grand nombre de ces provinces (p. ex., moins de 30 répondants dans chacune des provinces suivantes : C.-B., Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse et Î.-P.-É.). Parmi les participants qui parlaient la langue officielle minoritaire, 97,8 p. 100 ont reçu de l'information sur les services d'emploi dans la langue officielle de leur choix. Ce pourcentage est très semblable au pourcentage des participants qui ne parlaient pas la langue officielle de la minorité, puisque 98,6 p. 100 d'entre eux ont reçu des services dans la langue de leur choix.

Les bureaux ont signalé qu'ils étaient en mesure d'offrir des services bilingues dans les bureaux qui étaient tenus de le faire et certains autres bureaux qui ne sont pas désignés comme des bureaux bilingues sont également capables de desservir les clients dans la langue officielle minoritaire. Plus la collectivité est bilingue, plus les clients sont susceptibles de pouvoir accéder à des services dans la langue de leur choix. Cependant, leur capacité de recevoir des services et des interventions de la part de tiers dans la langue de leur choix est peut-être limitée, puisque la prestation des services et des interventions dans la langue choisie par les clients n'est pas une exigence uniforme des contrats. Dans les cas où les services sont disponibles, c'est plus vraisemblablement attribuable à une décision prise par l'organisme qu'à une exigence que le CRHC lui a imposée.

Selon certaines indications, il serait plus facile d'obtenir des services dans la langue officielle minoritaire dans les grands centres que dans les petits centres, parce que les grands centres sont plus susceptibles de compter des employés bilingues. Cependant, certaines collectivités qui comptent un nombre significatif de membres qui parlent la langue officielle minoritaire ont signalé qu'elles étaient mieux desservies que les grands centres, parce que le personnel du CRHC et des organismes communautaires se composait de personnes qui reflétaient la composition linguistique de la collectivité, et parce qu'il y avait des liens étroits entre le CRHC et la collectivité.

L'accessibilité des interventions dans les deux langues officielles était davantage une source de préoccupation que l'accessibilité des services primaires. Dans certaines collectivités de la langue officielle minoritaire, il s'est révélé difficile de trouver des participants aux groupes de discussion dont la langue maternelle était la langue minoritaire et qui avaient participé à une intervention PEMS. On peut en déduire que les membres de la collectivité de la langue officielle minoritaire ne participent probablement pas aux interventions dans la mesure où ils le pourraient.

Les CRHC et les organismes tiers ont indiqué que, dans certains cas, des tentatives avaient été faites pour offrir une intervention, particulièrement la formation ou une composante de formation, mais que la demande n'avait pas été suffisante pour justifier que le cours de formation soit offert. Les membres des collectivités de la langue officielle minoritaire eux-mêmes, par exemple les Anglophones à Sherbrooke, ont indiqué que l'une des raisons pour lesquelles ils n'avaient pas eu accès aux interventions, c'est qu'ils ne les avaient pas demandées de façon suffisamment proactive. Un certain nombre de CRHC desservant des collectivités dont une partie de la population parle une langue autre que l'anglais ou le français ont indiqué que la demande était faible pour le service en français, mais qu'elle était plus forte pour les services en d'autres langues.

On pensait également que la demande était influencée par le niveau de connaissance des participants éventuels. Les organismes de langues minoritaires ont indiqué que les clients qu'ils desservent étaient moins susceptibles de demander de l'information d'un organisme qui n'offre pas de services primaires dans leur propre langue. Par exemple, si l'information relative aux SSC ou à l'ATI n'était pas fournie par un agent de prestation Francophone, les Francophones seraient peut-être moins susceptibles d'être familiers avec ces interventions. D'autres ont affirmé qu'on est généralement moins à l'aise de

poser des questions dans une langue seconde, de sorte que les clients se montrent moins proactifs lorsqu'ils demandent de l'information. Les membres des collectivités de langue minoritaire ont confirmé cette hypothèse en convenant que les clients sont plus susceptibles de s'adresser à un établissement ou à un organisme pour obtenir de l'information si celle-ci est dispensée dans leur langue principale.

L'absence d'employeurs de la langue officielle minoritaire dans la collectivité est également un facteur qui a limité le recours aux interventions. Il est difficile pour les Anglophones ou les Francophones en situation minoritaire de recourir aux SSC, aux PCE ou même d'utiliser pleinement certains SAE, par exemple les clubs de recherche d'emploi, s'il y a peu d'emplois disponibles dans la langue de leur choix, ou s'ils ne peuvent pas communiquer avec l'employeur dans leur propre langue pour obtenir du travail. Par exemple, il peut être plus facile de fournir des services en français à un francophone qui désire participer à un placement SSC dans une collectivité Anglophone que de trouver un placement dans le cadre duquel le participant pourra travailler en français. Parmi les interventions dispensées par des tiers, celle qui était la plus accessible aux membres des collectivités de langue officielle minoritaire était la composante SAE. Obtenir des SAE dans une langue minoritaire n'était pas un problème pour les clients.

Afin d'établir de meilleurs liens en matière d'information et d'accès entre les fournisseurs et les utilisateurs, les CRHC commencent à constituer des partenariats avec des établissements et des organismes de la langue minoritaire, pour faire en sorte que des services soient offerts aux membres de la collectivité de la langue minoritaire. Les PLMT, par exemple, sont utilisés comme des outils de partenariat pour contribuer à répondre aux besoins des populations de la langue minoritaire en matière de services et d'emploi.

Les CRHC semblent consulter davantage les organismes communautaires qui représentent les besoins des collectivités de la langue officielle minoritaire.

En vertu des changements découlant des PEMS, les CRHC semblent avoir consulté davantage les intervenants communautaires qui représentent les besoins des collectivités de la langue officielle minoritaire, comme on l'a constaté en parlant avec les CRHC qui desservent d'importantes collectivités de langue minoritaire, notamment celles du Québec et de l'Ontario, et qui prennent des mesures pour dispenser les PEMS par l'entremise de partenariats avec des organismes communautaires qui desservent ces collectivités. La nouvelle approche adoptée en vertu des PEMS a donné aux CRHC la flexibilité nécessaire pour élargir leurs consultations avec ces collectivités et élargir les services qu'ils dispensent par l'entremise de tiers, qui sont mieux en mesure de répondre aux besoins de la collectivité de langue minoritaire qu'ils représentent.

Cependant, lorsque les collectivités de la langue officielle minoritaire sont de plus petite taille et lorsque le CRHC est tenu d'offrir un service bilingue, le CRHC ne semblait pas particulièrement intéressé à faire participer la collectivité de la langue minoritaire à la planification des mesures à prendre pour répondre à ses besoins.

Les clients sont généralement satisfaits des services qu'ils reçoivent dans une langue officielle minoritaire.

Les répondants aux enquêtes ont signalé qu'ils étaient généralement satisfaits des services qu'ils avaient reçus dans la langue de leur choix. Dans l'ensemble, 92,1 p. 100 ont dit qu'ils avaient reçu de l'information sur les services d'emploi dans la langue de leur choix. Sauf au Nouveau-Brunswick et au Québec, où 37,2 p. 100 et 91,4 p. 100 des répondants ont indiqué que c'est en français qu'ils préféraient recevoir de l'information, plus de 90 p. 100 des répondants à l'échelle du Canada ont signalé qu'ils préféraient l'anglais. Les trois quarts (74,4 p. 100) se sont dits satisfaits ou très satisfaits de l'information qu'ils avaient reçue. Les niveaux de satisfaction par région sont illustrés au tableau 3.7. Le tableau 3.8 illustre la proportion des clients qui ont reçu les services dans la langue de leur choix.

Tableau 3.7

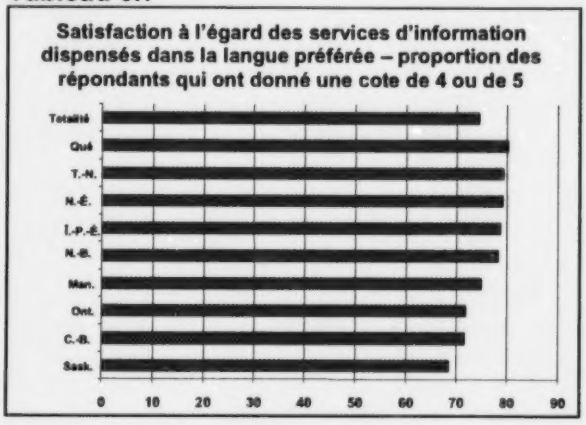
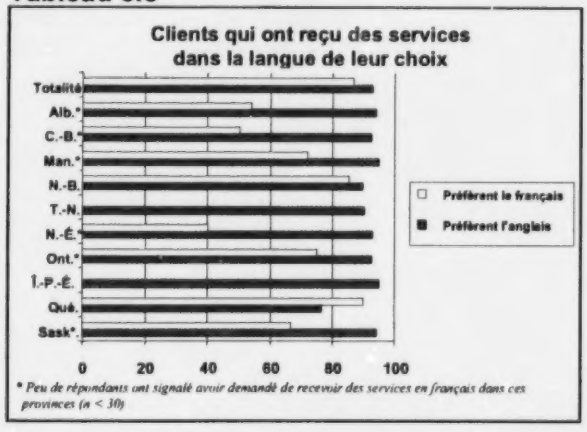


Tableau 3.8



Il y a eu à l'occasion des plaintes isolées. Seulement 5 p. 100 des répondants qui n'ont pas reçu de services dans la langue de leur choix ont affirmé avoir porté plainte pour les motifs suivants : difficulté de communiquer avec le client en français ou en anglais; difficulté d'obtenir des formulaires de demande dans la langue voulue; processus d'intégration à un programme qui est plus long pour un demandeur de la langue minoritaire parce qu'une personne bilingue doit passer la demande en revue ou parce que l'intervention n'est pas immédiatement disponible; ou intervention dispensée par une personne qui n'appartient pas au même groupe linguistique et qui n'est peut-être pas en mesure de comprendre les besoins des participants de la langue minoritaire.

L'accessibilité limitée de la formation dans la langue officielle minoritaire, y compris la formation linguistique, est un facteur qui entrave la réintégration des clients au marché du travail.

Même si la grande majorité des participants ont signalé avoir reçu de la formation dans la langue officielle de leur choix, les participants de la langue officielle minoritaire, particulièrement en milieu rural et dans les régions éloignées, ont affirmé que le manque d'accessibilité de la formation dans la langue de leur choix, y compris la formation linguistique, était une lacune importante de la prestation des services. De nombreux participants bilingues ont eu accès à la formation dans la langue de la majorité. Autrement, il se peut que la formation soit offerte aux clients de la langue officielle minoritaire, mais que ceux-ci doivent parcourir de plus grandes distances que les clients de la langue majoritaire pour y assister. S'il n'y a pas de demande au sein du marché du travail à l'égard d'employés Francophones ou Anglophones qui ont une compétence en particulier, cette formation ne sera vraisemblablement pas offerte.

La perception selon laquelle DRHC ne paye pas de cours de langue est également l'un des éléments cités parmi les facteurs qui empêchaient les répondants d'améliorer leur employabilité. Les membres des collectivités de langue minoritaire ont indiqué que s'ils ne parlaient pas la langue de la majorité, leurs chances de trouver du travail étaient très limitées. L'incapacité d'avoir accès à la formation a également influencé l'accessibilité d'autres interventions pour les participants, par exemple l'ATI, intervention dans le cadre de laquelle un cours ou une composante de formation sont souvent offerts pour aider le client à atteindre son objectif, à savoir lancer sa propre entreprise.

La demande de services dans une langue officielle minoritaire de la part des membres de la collectivité de la langue officielle minoritaire est faible.

La majorité des CRHC ont signalé que la demande de services dans la langue officielle minoritaire était limitée. Au moins 90 p. 100 des participants, à l'exception des répondants du Nouveau-Brunswick, ont signalé qu'ils préféraient recevoir des services dans la langue de la majorité. Au Nouveau-Brunswick, plus du tiers des répondants ont affirmé qu'ils préféraient recevoir des services en français. Nous avons également examiné les résultats selon la langue que les participants parlent le plus souvent à la maison. Au Québec, parmi les participants qui parlent l'anglais à la maison, 97 p. 100 préféraient recevoir de l'information sur les services d'emploi en anglais. Cependant, à l'extérieur du Québec, 47,1 p. 100 des participants qui parlent le français le plus souvent à la maison préféraient recevoir de l'information sur les services d'emploi en français. Cette faible demande peut s'expliquer par divers facteurs :

- les membres des populations de langue officielle minoritaire qui sont bilingues ne se montrent peut-être pas proactifs lorsqu'il s'agit de demander des services dans la langue officielle de leur choix, pour éviter des retards éventuels dans les services ou l'animosité d'autres clients;

- les membres des populations de langue minoritaire ne demandent pas de services et d'interventions dont ils ne connaissent pas l'existence;

- l'érosion de la capacité des membres des populations de langue officielle minoritaire d'absorber une information « gouvernementale » plus complexe dans leur langue maternelle, parce qu'ils sont exposés depuis longtemps à la langue de la majorité; par exemple, 53 p. 100 des Francophones hors Québec ont indiqué qu'ils préféraient recevoir des services d'emploi en anglais, même s'ils parlent le français à la maison;

- les Francophones et les Anglophones ne se sentent peut-être pas à l'aise de traiter avec un fournisseur de services qui n'offre pas de services dans la langue de leur choix, et par conséquent, ils ne demanderont peut-être pas les services ou les programmes dans cette langue.

Un organisme communautaire a résumé succinctement les vues des autres lorsqu'il a fait remarquer que pour communiquer de l'information à une population de langue minoritaire et veiller à ce qu'elle soit au courant de l'existence des programmes, il ne suffit pas de « laisser l'information sur les tablettes. Il faut aller au-devant de la collectivité ».

Les clients de langue officielle minoritaire ont besoin d'information sur le marché du travail relativement aux débouchés qui leur sont offerts dans la collectivité.

Il a été signalé que les Francophones de l'Ontario et les Anglophones du Québec ont besoin d'avoir un meilleur accès à l'information sur le marché du travail pour comprendre comment ils peuvent répondre aux besoins des employeurs et s'intégrer au marché du travail. Dans les entrevues qui ont été menées, aucun CRHC, aucun partenaire communautaire, aucun tiers qui assure la prestation des services n'a indiqué qu'il s'était préoccupé de la question d'intégrer les membres des collectivités de langue officielle minoritaire à la population active locale.

3.8 Systèmes

Pendant l'évaluation, on a procédé à une analyse des quatre systèmes suivants de DRHC :

- le Fichier principal des prestations et des trop-payés (FPPTP);
- le Système national des services d'emploi (SNSE);
- la stratégie Planification de l'emploi (PE);
- le Système d'évaluation du service et des résultats (SESR).

Un rapport sur les systèmes a été rédigé à partir de notre expérience de l'utilisation de ces bases de données au cours des mois de juin et de juillet 1997. Les conclusions de ce rapport sont résumées ici. Cette section présente également certaines constatations qui ont été tirées du volet qualitatif de l'évaluation.

Il y a divers problèmes liés aux systèmes qui doivent être réglés si l'on veut que les données nécessaires à une évaluation sommative puissent être recueillies.

Les conclusions globales suivantes ont été tirées de l'examen de la suffisance des systèmes aux fins de l'évaluation sommative :

- les systèmes d'information sont satisfaisants lorsqu'il s'agit de fournir une information courante;
- le FPPTP donne des données historiques de grande qualité sur les prestations de l'a.-e;
- les systèmes d'information (particulièrement le SNSE) présentent surtout des lacunes sous deux aspects : l'intégralité et l'exactitude;
- le SNSE ne prévoit pas de variable linguistique intégrale pour les non-participants (c.-à-d. l'anglais ou le français ou une autre langue);
- aucun système ne donne de l'information sur les coûts de la mise en œuvre des programmes d'a.-e. sur une base individuelle[14];
- la structure des systèmes d'information de DRHC (c.-à-d. l'absence d'une source unique d'information qui serait mise à jour régulièrement) a empêché le personnel d'intégrer rapidement les récents changements qui ont été apportés au régime de l'a.-e;
- étant donné la structure des systèmes d'information de DRHC, des données inexactes peuvent être entrées (c.-à-d. que l'information n'est pas validée au moment où elle est versée);
- les systèmes d'information de DRHC n'ont pas de variables intégrales et exactes qui décrivent les caractéristiques des particuliers. Par exemple, dans le SNSE, il n'y a pas de données sur la scolarité du client dans 84 p. 100 des cas.

---

14 On trouve de l'information sur les clients et les mesures de soutien du revenu auxquelles ils ont droit dans un système, tandis qu'un autre système offre de l'information sur les montants des contrats.

L'exactitude des résultats établis à partir de l'information contenue dans les systèmes de DRHC a été remise en question, surtout à cause de doutes au sujet de l'intégralité de l'information versée dans ces systèmes.

Par suite de la rationalisation, plusieurs CHRC ont affirmé qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour entrer l'information dans les systèmes à mesure qu'elle devenait disponible. C'est pourquoi les personnes interrogées se demandaient si les résultats pourraient être mesurés à l'échelle nationale. Selon certains répondants, à l'échelle nationale, seulement 50 p. 100 des clients faisant l'objet de services de gestion de cas auraient été inscrits dans le système. Il s'ensuit que les résultats que ces clients obtiennent ne sont pas versés dans le système. Le problème est aggravé du fait que certaines informations n'ont vraisemblablement pas été saisies pendant la phase d'implantation du système Contact IV dans les organismes tiers. Selon un autre chiffre qui a été cité, 50 000 clients de plus auraient participé à une intervention à l'échelle du pays que le nombre de clients pour lesquels un plan d'action a été signalé. On peut en déduire qu'il est essentiel d'affecter les ressources nécessaires au suivi et à l'entrée des données si l'on veut que les données relatives aux résultats soient fidèles.

Il faut assurer un suivi et un contrôle systématiques pour faire en sorte que l'information voulue soit recueillie et versée dans les systèmes d'information de DRHC.

Un autre problème qu'il faut régler en ce qui concerne le contrôle des résultats est le suivi des clients afin d'inscrire les résultats d'emploi de tous les participants, sauf ceux qui sont retournés au travail avant la fin de leur période de prestation. Certains CRHC feraient des suivis systématiques, tandis que d'autres en font très peu. La principale raison citée à ce titre était le manque de ressources. Même si certains CRHC ont réglé le problème en recourant à des tiers pour offrir les fonctions de gestion des cas, d'autres n'assurent tout simplement pas de suivi auprès des clients.

La moitié des organismes tiers qui fournissent des services ont affirmé qu'ils recueillaient de l'information sur les clients dans le contexte des activités de contrôle et de suivi. Cependant, l'information qu'ils transmettent aux CRHC varie selon les exigences individuelles de ces derniers. De nombreux organismes tiers ont signalé qu'ils recueillaient plus d'information que ne le demandait le CRHC. Certains ont affirmé qu'ils avaient, à leur propre initiative, fourni des données sur les clients au CRHC, parce que celui-ci avait très peu d'exigences à ce sujet. On peut donc se demander de quelle information DRHC pourra disposer au moment des évaluations sommatives, s'il n'y a pas de base commune de données que les organismes tiers transmettent aux CRHC.

4.0 Répercussions sur les particuliers

On trouvera dans le présent chapitre les constatations de l'évaluation qui ont trait aux répercussions des interventions PEMS sur les particuliers, des points de vue suivants :

- employabilité[15] et emploi;
- réduction de la dépendance envers l'a.-e.;
- attitudes des clients.

On trouvera dans la section 5.0, qui porte sur les principales mesures des résultats, d'autres constatations relatives à l'emploi.

4.1 Répercussions sur l'employabilité et l'emploi

Les diverses interventions PEMS ne revêtent pas toutes la même importance lorsqu'il s'agit d'améliorer l'employabilité des clients et de les aider à trouver de l'emploi. Il faut reconnaître qu'il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu, par exemple l'état de l'économie locale et la volonté des clients de déménager pour trouver un emploi, qui ont également des répercussions sur leurs probabilités de trouver du travail (que l'on peut influencer en aidant les clients à devenir « prêts à l'emploi » en fonction des débouchés dans les marchés).

Les clients étaient d'avis que les interventions PEMS, et particulièrement l'ATI, les SSC et la formation, améliorent l'employabilité des participants en leur permettant d'acquérir des compétences qui les aideront vraisemblablement à trouver ou à conserver un emploi. Cependant, ils pensaient que l'expérience de travail accumulée était plus importante que les compétences acquises.

La majorité des participants aux groupes de discussion auprès des clients ont indiqué qu'ils avaient acquis de nouvelles aptitudes et de nouvelles compétences et qu'ils avaient accumulé une expérience de travail utile dans le cadre de l'intervention PEMS. Dans un certain nombre de cas, les participants ont signalé que les aptitudes propres à un emploi particulier ou les aptitudes plus générales qu'ils avaient acquises à la suite de leur participation à ces interventions étaient transférables à d'autres emplois. Même les participants des groupes de discussion qui avaient été déçus par d'autres aspects de leur participation ont souvent signalé qu'ils étaient satisfaits des aptitudes et (ou) de l'expérience qu'ils avaient acquises.

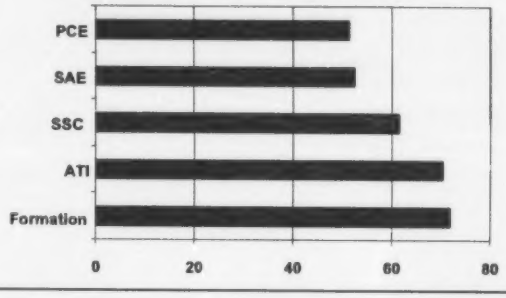
---

15 Dans ce contexte, on entend par « employabilité » le degré de préparation du client à occuper un emploi, c.-à-d. le fait pour le client de posséder les aptitudes, les compétences et les outils nécessaires pour chercher et trouver du travail.

Les personnes interviewées ont également signalé que l'expérience de travail et les compétences de nature plus générale qu'ils avaient acquises (p. ex. l'autonomie, la gestion du temps et le sens des responsabilités) faisaient qu'en général, les participants qui n'étaient pas embauchés par leur employeur dans le cadre des composantes SSC ou PCE présentaient quand même plus d'intérêt pour d'autres employeurs. Ils ont également affirmé que même les participants du volet ATI qui n'avaient finalement pas lancé leur entreprise ou n'en n'avaient pas poursuivi l'exploitation avaient acquis des compétences génériques et une expérience de travail qui les aideraient dans leur recherche future d'emploi. Les nouvelles aptitudes et compétences que les clients ont acquises en participant à un certain nombre d'interventions PEMS de même que leur confiance en soi accrue étaient considérées comme des éléments qui allaient améliorer leur situation au moment où ils chercheraient du travail.

Tableau 4.1

Répondants à l'enquête qui convenaient qu'ils avaient acquis des compétences qui les aideraient à trouver du travail



Ces résultats qualitatifs sont généralement confirmés par les conclusions des enquêtes. Les répondants ont été priés de dire dans quelle mesure ils étaient d'accord avec l'énoncé suivant : « les compétences que j'ai acquises dans le cadre de (*nom de l'intervention*) m'aideront à trouver un emploi à temps plein à l'avenir »[16]. Comme le montre le tableau 4.1, ce sont les participants à la formation et à la composante ATI qui étaient le plus d'accord avec cette affirmation, c'est-à-dire qu'ils étaient d'accord ou fortement d'accord à 71,9 p. 100 et à 70,4 p. 100, respectivement; venaient ensuite les participants aux volets SSC (61,5 p. 100), SAE (52,5 p. 100) et PCE (51,4 p. 100).

Les réponses des participants aux questions portant sur leur satisfaction à l'égard des compétences et de l'expérience de travail acquises pendant l'intervention montrent que, à leurs yeux, il est plus important d'accumuler de l'expérience que d'acquérir des compétences. En fait, les trois quarts des répondants aux enquêtes qui ont participé à des interventions SSC (76,4 p. 100) et PCE (74,3 p. 100) ont signalé qu'ils étaient satisfaits ou très satisfaits de l'expérience de travail qu'ils avaient acquise en participant à ces programmes, même si 61,5 p. 100 et 51,4 p. 100 d'entre eux, respectivement, estimaient que les compétences qu'ils avaient acquises les aideraient à trouver du travail.

16 Pour les participants de l'ATI, l'énoncé se lisait comme suit : « Les compétences que j'acquière dans le cadre du programme d'aide au travail indépendant m'aideront à exploiter une entreprise prospère à l'avenir ».

Les participants aux groupes de discussion sont nombreux à penser que l'absence d'une composante de placement est une lacune d'un grand nombre de programmes de formation. À leur avis, des placements accroîtraient leurs chances de trouver un emploi après la formation.

Un certain nombre de participants aux groupes de discussion ont affirmé qu'une période de « transition » aurait été nécessaire à la fin de l'intervention pour leur donner l'occasion de trouver du travail. Selon une autre suggestion, il conviendrait d'aider les participants à franchir les « prochaines étapes ». Selon les participants aux groupes de discussion, l'absence d'une composante de placement est une lacune de nombreux programmes de formation. Ils estiment que les placements amélioreraient leurs chances de trouver du travail à la fin du programme de formation (moins de la moitié des répondants qui ont participé au volet de la formation [44,8 p. 100] ont signalé avoir trouvé du travail grâce à cette formation). Selon un rapport qui fait une synthèse des programmes offerts aux BAS pour les aider à s'intégrer à la population active, « Les résultats [des programmes de formation en cours d'emploi] sont variables en ce qui concerne l'employabilité, bien que les programmes de formation en milieu de travail offerts par le secteur privé ou par des organismes sans but lucratif aient en général eu un effet positif sur les clients en les aidant à trouver ou à conserver un emploi dans leur domaine de compétence[17] ».

Un peu plus du tiers (36 p. 100) des répondants de la composante SAE ont signalé qu'ils avaient trouvé du travail grâce aux SAE. Il convient de préciser que les usagers des SAE comprennent des personnes qui ont pu utiliser une variété de services, depuis la consultation de l'IMT jusqu'à la participation à des clubs de recherche d'emploi, et que les SAE pouvaient également être le point de départ de la participation à d'autres interventions, qui ont pu elles-mêmes mener à l'emploi.

On estime qu'un soutien individualisé maximise les répercussions des interventions PEMS.

Aux yeux de nombreux participants, chaque intervention devrait reposer sur un soutien individuel personnalisé. Cependant, les CRHC n'offrent généralement plus de telles interventions personnalisées. Les problèmes comme la rationalisation (qui a fait que le personnel doit assumer une surcharge de travail et que des employés chevronnés sont partis), le manque de formation appropriée pour le personnel et l'absence de soutien pour les systèmes ont eu des répercussions négatives sur la capacité des CRHC d'aider les clients à retourner au travail.

Bien qu'un certain nombre d'organismes tiers aient signalé avoir la capacité de fournir de l'aide individualisée aux clients, ils ont également ressenti plus de pressions qui les obligeaient à placer rapidement les clients dans les interventions PEMS afin d'obtenir des

---

17 Examen des programmes visant à intégrer les bénéficiaires d'aide sociale à la population active, Développement des ressources humaines Canada, Évaluation et Développement des données, Politique stratégique, décembre 1996.

résultats à court terme. Selon ces participants, on obtiendrait de meilleurs résultats à long terme si on consacrait plus de temps au début à examiner les besoins des clients.

4.2 Réduction de la dépendance envers l'a.-e.

Ce sont les évaluations sommatives qui permettront le mieux de déterminer les effets des interventions PEMS lorsqu'il s'agit de réduire la dépendance envers l'a.-e.

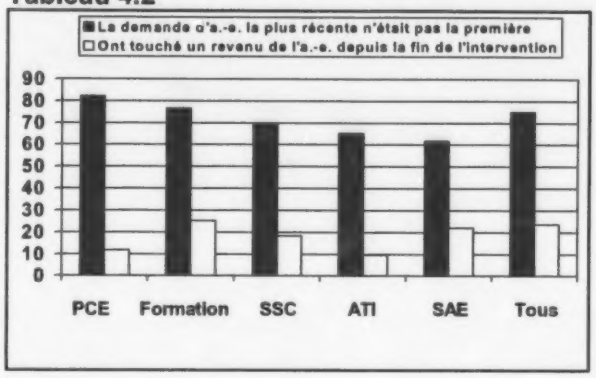
Une évaluation formative ne permet de recueillir qu'une information limitée pour déterminer dans quelle mesure la participation à une intervention PEMS a contribué à réduire la dépendance du client envers l'a.-e. Même si 72 p. 100 des répondants avaient mené l'intervention à bonne fin, il s'était écoulé trop peu de temps depuis la fin de l'intervention pour qu'il soit possible de déterminer ses répercussions sur la dépendance envers l'a.-e. Les conclusions de l'évaluation formative serviront de niveau repère pour mesurer la réduction de la dépendance envers l'a.-e. au moment des évaluations sommatives. Quoi qu'il en soit, on peut analyser certains résultats préliminaires à partir de l'information donnée par les répondants aux enquêtes lorsqu'on leur a demandé si la dernière demande de prestation d'a.-e. qu'ils avaient présentée était leur première demande et s'ils avaient touché un revenu de l'assurance-emploi depuis la fin de l'intervention.

La majorité des participants aux interventions PEMS sont des bénéficiaires réitérants de l'a.-e. Seule une minorité d'entre eux ont signalé avoir touché un revenu de l'a.-e. depuis la fin de l'intervention.

Dans l'ensemble, les trois quarts des répondants à l'enquête auprès des participants (74,9 p. 100) ont signalé que la dernière demande d'a.-e. qu'ils avaient présentée n'était pas leur première demande (par rapport à la moitié [48,8 p. 100] des non-participants). Parmi ces répondants, les trois quarts (76,3 p. 100) ont signalé qu'ils n'avaient *pas* touché de revenu de l'assurance-emploi depuis la fin de l'intervention, ce qui laisse penser qu'il y a peut-être réduction à court terme de la dépendance envers l'a.-e. à la suite de la participation à une intervention PEMS.

Comme le montre le tableau 4.2, il semble que ce soient les participants aux PCE qui aient subi la plus grande influence. En fait, la plus forte proportion des répondants qui ont déclaré que leur dernière demande de prestation d'a.-e. n'avait pas été la première se retrouvait chez les répondants des PCE (82 p. 100). Ces répondants sont également venus au second rang parmi ceux qui ont affirmé ne pas avoir touché de revenu de l'a.-e. depuis la fin de l'intervention (les participants aux interventions ATI venant au premier rang).

Tableau 4.2



4.3 Répercussions sur les attitudes des clients

On verra dans cette section la mesure dans laquelle les PEMS semblent avoir influencé l'attitude des clients à l'égard de la recherche et de la conservation d'un emploi. Encore ici, il faut se souvenir que les attitudes des clients ne sont que l'un des facteurs qui exercent une influence sur leur capacité de trouver du travail. Au niveau local, les participants ont parlé de l'état de l'économie et des débouchés dans les industries locales parmi les facteurs de premier plan qui ont une influence sur l'emploi des clients et l'acquisition d'une attitude positive.

Les interventions PEMS ont des répercussions positives sur les attitudes des clients, car elles contribuent à améliorer leur confiance en soi et leur donnent l'occasion de se retrouver dans un milieu de soutien.

Le « renforcement de la confiance en soi » est l'expression utilisée le plus fréquemment par les participants aux groupes de discussion pour décrire leur nouvelle attitude à la suite de l'intervention PEMS. Le fait de travailler (dans le cadre d'un programme SSC, PCE ou ATI) ou de participer à une intervention qui permet aux participants d'acquérir des compétences (p. ex., la formation) ou de se faire des contacts (p. ex., les clubs de recherche d'emploi des SAE) joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'améliorer leur confiance en soi qui a été sapée par le chômage et de contribuer à une attitude positive.

L'environnement de soutien qu'offrent toutes les interventions PEMS est un autre élément qui a aidé la majorité des clients à acquérir une attitude positive. Parallèlement à l'occasion de faire du réseautage, le soutien est assuré dans le cadre de séances de groupe comme les clubs de recherche d'emploi, les ateliers ATI et la formation. Dans de nombreux cas, le simple fait d'avoir quelque chose à faire permet aux participants de préserver ou de retrouver une attitude positive envers l'emploi.

Grâce à certains aspects des PEMS, les clients assument une plus grande responsabilité à l'égard des initiatives qui les mèneront à l'emploi.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées estimaient que la mise en œuvre des PEMS aide les clients à assumer davantage de responsabilités en les obligeant à faire une grande partie du « travail concret », par exemple faire des recherches sur les débouchés offerts dans le marché avant que leur participation à un cours de formation ou à une activité ATI ne soit approuvée. Une minorité de participants ont également mentionné que la gestion des cas et l'établissement d'un plan d'action les avaient aidés à assumer leurs responsabilités et à respecter leurs engagements formels.

Même si le fait de demander aux clients de faire des recherches aux fins de l'établissement d'un plan d'action semble une pratique normalisée à l'échelle du pays, leur demander de mener une recherche pour justifier leur participation à la formation ne l'est pas. La contribution financière que certains clients doivent faire, par le biais de l'AFN, pour le démarrage et l'exploitation de leur entreprise ou pour assumer les coûts de leur formation est également considérée par les personnes interrogées comme un des aspects des PEMS qui obligent les clients à assumer plus de responsabilités. Cependant, la majorité des participants aux groupes de discussion sur la formation et des répondants aux enquêtes ont signalé qu'ils n'avaient pas négocié de contribution au coût de leur formation.

5.0 Principales mesures des résultats

Les deux principales mesures des résultats des composantes PEMS sont les suivantes[18] :

- le nombre de participants qui retrouvent du travail à la suite de leurs interventions PEMS;

- les prestations non versées aux prestataires de l'a.-e. qui retournent au travail.

L'un des objectifs de l'évaluation formative était d'examiner les deux principaux indicateurs des résultats pour déterminer dans quelle mesure les données opérationnelles estimatives produites par la Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines (DGIRH) se rapprochent des données réelles sur les clients relevées dans les dossiers individuels du FPPTP et tirées des réponses aux enquêtes auprès des clients. Il s'agit ici de fournir une information qui aidera la DGIRH à perfectionner la méthode utilisée pour calculer les indicateurs primaires et à améliorer l'intégrité des données.

Aux fins de l'évaluation formative, une mesure d'approximation a été adoptée pour la première mesure principale des résultats, à savoir le pourcentage des participants qui ont trouvé du travail par suite de leur intervention PEMS. Les estimations de l'évaluation formative s'inspirent des résultats de l'enquête auprès d'un échantillon de participants de même que de données administratives. C'est pourquoi la mesure qui est utilisée est la proportion ou le pourcentage des participants qui ont trouvé du travail, plutôt que leur nombre total. Le deuxième indicateur demeure le même : le montant brut des prestations de l'a.-e. non payées aux clients qui sont retournés au travail (les frais d'administration du programme n'ont pas été pris en considération). Par « participants », on entendait les prestataires ou les anciens prestataires réadmissibles pour qui un plan d'action avait été dressé et qui ont participé à au moins l'une des six composantes PEMS évaluées après le 1er juillet 1996.

Étant donné les différences dans la disponibilité des données, l'emploi et les prestations non versées n'ont pas été calculés de la même façon dans le cadre de l'évaluation formative que par la DGIRH. Dans le cadre de l'évaluation formative, la définition de l'emploi s'inspire des réponses à l'enquête. Toute l'information utilisée pour calculer les prestations non payées par rapport aux participants aux PEMS interrogés dans le cadre de l'enquête repose sur des données tirées des systèmes d'information de DRHC. Les définitions utilisées par la DGIRH pour les deux principaux indicateurs des résultats reposent uniquement sur l'information versée dans les systèmes de DRHC.

---

18 Chaque fois qu'il est question de l'emploi et des prestations non versées (ou non payées) dans le présent rapport, il s'agit de l'emploi et des prestations non versées de nature *non incrémentielle*, ce qui permet d'assurer une certaine uniformité par rapport aux calculs de la DGIRH.

Il est important de préciser que la méthodologie conçue par la DGIRH à l'origine était relativement simple, car il fallait appliquer rapidement les indicateurs opérationnels et recueillir des données à point nommé. Par conséquent, les données n'étaient pas très pointues et les règles de calcul n'ont pas pris en considération les exceptions et les anomalies individuelles. Il faut également ajouter que la période de juillet 1996 à mars 1997 correspondait au démarrage des PEMS et qu'à l'époque, le cadre de reddition des comptes était encore en cours d'élaboration et commençait à peine à être appliqué.

Le tableau 5.1 donne les définitions utilisées dans le cadre de l'évaluation formative et par la DGIRH.

Tableau 5.1
Sommaire des définitions

Définitions	Évaluation formative	DGIRH
Emploi	On considère qu'un participant est employé s'il a travaillé pendant au moins trois mois consécutifs après la fin de l'intervention	*Pour les participants qui retournent au travail avant la fin de la période de prestation :* En ce qui concerne l'ATI, les PCE, la Formation et les SAE, on considère qu'un prestataire actif est employé si, pendant 12 semaines consécutives, il touche 25 p. 100 ou moins du montant maximal d'a.-e. auquel il a droit pendant la période de prestation *(Règle 12 semaines – 25 p. 100).* *Pour les autres participants :* On considère qu'un prestataire est employé si la règle de 25 p. 100 s'applique à son cas pour le reste de la période des prestations. On considère qu'un participant à la composante PCE est employée s'il continue de travailler à la fin de l'intervention.
Prestations non payées	Les prestations non payées sont la différence entre les prestations d'a.-e. auxquelles le client a droit et les prestations qu'il touche effectivement, et ce, semaine par semaine	Pour les volets ATI, PCE, Formation et SAE, le nombre de semaines de prestations restantes depuis la première semaine à partir de laquelle la *Règle 12 semaines – 25 p. 100* s'applique est compté puis multiplié par le taux de prestation. Les prestations non payées sont calculées d'une façon un peu différente pour le volet SSC. Le nombre de semaines de prestations restantes à partir du début de l'intervention SSC est compté puis multiplié par le taux de prestation.

La section qui suit a deux objets. Premièrement, elle présente et analyse les principaux résultats calculés dans le cadre de l'évaluation formative. Deuxièmement, elle examine certains problèmes relatifs à la méthode utilisée par la DGIRH pour calculer les résultats.

5.1 Calcul de l'emploi et des prestations non payées dans le cadre de l'évaluation formative

Cette section fait un sommaire des résultats calculés pour l'échantillon sur lequel a porté l'évaluation formative des PEMS. Selon la méthode ainsi utilisée, les estimations des principales mesures primaires se sont inspirées des réponses de 3 000 personnes qui ont participé à l'enquête et qui avaient participé aux programmes PEMS entre juillet 1996 et mars 1997. De plus, des données sur les prestations tirées du fichier du Profil vectoriel de DRHC ont été utilisées.

5.1.1 Emploi

Aux fins de notre évaluation formative, on considérait que le participant était employé s'il avait travaillé pendant au moins trois mois consécutifs après la fin de l'intervention. Cette définition a été retenue pour les raisons suivantes :

- elle est simple et facile à comprendre;
- la définition de l'emploi de DRHC repose sur une norme de 12 semaines de travail, ce qui est semblable à notre base de trois mois[19];
- on peut justifier d'imputer des prestations non payées à la participation à une intervention que si le participant est employé après l'intervention.

Les tableaux 5.2 et 5.3 montrent la proportion des participants employés selon le programme et la région, d'après les résultats de l'enquête. Suivant cette méthode, 55,2 p. 100 des participants étaient employés. Ce chiffre comprend les prestataires actifs et les anciens prestataires réadmissibles qui étaient employés après la fin de la période de prestation. Sur cette proportion de 55,2 p. 100 des participants (actifs et réadmissibles) dont on considère qu'ils étaient employés selon l'enquête, la moitié avaient trouvé du travail avant la fin de la période de prestation.

---

19 La norme de 12 semaines d'emploi s'applique aux prestataires qui ont retrouvé du travail avant la fin de la période de prestation.

Tableau 5.2
Proportion des participants employés selon le programme PEMS

	SAE	PCE	FOR	ATI	SSC	Total
Employés avant la fin de la période de prestation	38,3 %	6,7 %	29,9 %	5,4 %	17,8 %	27,6 %
Employés après la fin de la période de prestation (prestataires actifs)	15,0 %	9,0 %	19,3 %	11,3 %	9,8 %	16,8 %
Employés après la fin de la période de prestation (réadmissibles)	5,8 %	27,1 %	10,7 %	3,6 %	29,1 %	10,8 %
Emploi total	59,1 %	42,7 %	59,8 %	20,2 %	56,8 %	55,2 %

Tableau 5.3
Proportion des participants employés selon la région

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Total
Employés avant la fin de la période de prestation	15,8 %	13,1 %	39,5 %	31,8 %	25,0 %	27,6 %
Employés après la fin de la période de prestation (prestataires actifs)	21,2 %	17,5 %	10,7 %	22,7 %	20,7 %	16,8 %
Employés après la fin de la période de prestation (réadmissibles)	10,7 %	16,2 %	9,4 %	10,1 %	8,8 %	10,8 %
Emploi total	47,8 %	46,8 %	59,5 %	64,6 %	54,5 %	55,2 %

Si on se concentre uniquement sur les participants dont on considère qu'ils étaient employés après la fin de la période de prestation, l'enquête montre un taux d'emploi de 27,6 p. 100 après la fin de la période de prestation. Il est important de préciser que même si la méthode utilisée par la DGIRH détermine l'emploi des participants employés après la fin de la période de prestation, cette information n'était pas souvent disponible et ne pouvait donc pas toujours être établie à cause de contraintes antérieures au moment de l'implantation.

La DGIRH a pour politique de saisir les résultats sur le plan de l'emploi des participants employés après la fin de la période de prestation ou des participants qui n'ont pas eu de période de prestation. Les résultats devraient être saisis à la fin du plan d'action ou dans le cadre d'un suivi au bout de 12 semaines. Cependant, dans la pratique, l'emploi des participants dont on considère qu'ils sont employés après la fin de la période de prestation est rarement saisi. Dans la plupart des cas, l'emploi n'est pas calculé car l'utilisation de la méthode pose des défis, c'est-à-dire qu'il faut téléphoner pour déterminer la situation d'emploi des participants.

5.1.2 Prestations non payées

En théorie, les prestations non payées du compte de l'a.-e. sont calculées d'après une méthode semblable à celle qui est utilisée par la DGIRH. Cependant, il y a des différences importantes dans l'algorithme utilisé pour les calculer. L'approche retenue dans le cadre de l'évaluation formative diffère en ce sens que, pour chaque semaine de prestation d'un participant, nous nous attachons à la différence observée entre le montant auquel le participant a droit et le montant qui lui est réellement versé. En d'autres mots, nous déterminons, semaine par semaine, si un participant a touché moins d'assurance-emploi que le montant auquel il avait droit.

Les prestations non payées d'a.-e. sont calculées seulement pour l'intervention la plus récente à laquelle ont participé les répondants à l'enquête à qui s'appliquait la définition de l'emploi donnée ci-dessus. Pour chaque participant employé sondé, les prestations non payées sont calculées comme suit :

- **calcul du montant réel des prestations d'a.-e. non payées :** le montant réel des prestations d'a.-e. non payées pendant chaque semaine d'une période donnée de prestation est la différence entre le montant de prestation auquel le prestataire a droit et le montant qui lui est véritablement versé;

- **imputation des prestations non versées à l'emploi :** les semaines au cours desquelles le non-versement des prestations est attribuable à une fraude ou à une indemnité de cessation d'emploi ne sont pas prises en considération dans le calcul des prestations d'a.-e. non payées aux fins de notre évaluation.

Le montant brut moyen des prestations non versées de l'a.-e. en vertu de la Partie I par personne se calcule en fonction de la valeur moyenne des prestations non payées pour les personnes dont on considérait qu'elles étaient employées selon la définition retenue dans le cadre de l'évaluation formative des PEMS. Le total des prestations non payées est le produit de trois quantités : le montant brut moyen des prestations non versées par personne employée, la proportion des personnes dont on considère qu'elles sont employées et le nombre total de personnes qui ont participé aux interventions PEMS au Canada au moment de l'évaluation.

Les tableaux 5.4 et 5.5 montrent le montant brut moyen des prestations non payées en vertu de la Partie I par personne employée selon le programme et la région. Il est important de préciser qu'aux fins de l'évaluation formative, la moyenne des prestations non payées n'est calculée que pour les participants dont on considère qu'ils étaient employés selon la définition de l'évaluation formative. La moyenne des prestations non payées pour les participants est la moyenne pondérée des prestations non payées pour les participants employés avant la fin de la période de prestation et les participants employés après la fin de la période de prestation. Encore ici, les prestations non payées peuvent être attribuées à des prestataires actifs réputés employés après la période de prestation, puisqu'il se peut que ces personnes aient commencé à travailler avant de répondre à la définition de l'emploi utilisée aux fins de l'évaluation formative des PEMS.

Les anciens prestataires réadmissibles ne sont pas inclus, puisqu'ils ne sont pas admissibles à des prestations d'a.-e. en vertu de la Partie I et qu'en conséquence, il est impossible de calculer des prestations non payées à leur égard.

Comme on l'a vu plus tôt, la méthode utilisée par la DGIRH pour calculer les prestations non payées a été élaborée pour permettre de recueillir de l'information opérationnelle à point nommé, de sorte que les régions puissent déterminer rapidement si elles allaient dans la bonne direction. Pour pouvoir être mise en œuvre rapidement, la méthode a été conçue de façon relativement simple sans tenir compte de toute la gamme des anomalies dans le calcul des prestations non payées. Par conséquent, les résultats estimatifs sont plus élevés que les résultats réels lorsqu'on examine les dossiers individuels.

Tableau 5.4
Montant brut moyen des prestations non payées de l'a.-e. en vertu de la Partie I par personne employée selon le programme

	SAE	PCE	FOR	AFI	SSC	Total
Employés avant la fin de la période de prestation	2 548 $	2 120 $	1 010 $	779 $	2 172 $	3 319 $
Employés après la fin de la période de prestation (prestataires actifs)	740 $	69 $	282 $	874 $	1 553 $	561 $
Employés avant ou après la fin de la période de prestation	1 915 $	843 $	744 $	846 $	1 936 $	2 280 $

Tableau 5.5
Montant brut moyen des prestations non payées de l'a.-e. en vertu de la Partie I par personne employée selon la région

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Total
Employés avant la fin de la période de prestation	2 423 $	2 256 $	3 781 $	3 264 $	3 780 $	3 319 $
Employés après la fin de la période de prestation (prestataires actifs)	608 $	252 $	510 $	501 $	1 019 $	561 $
Employés avant ou après la fin de la période de prestation	1 524 $	1 325 $	2 929 $	2 192 $	2 644 $	2 280 $

Les tableaux 5.6 et 5.7 montrent le montant total brut des prestations non payées de l'a.-e. en vertu de la Partie I selon les estimations établies dans le cadre de l'évaluation formative. Il est à remarquer que ces estimations s'appliquent aux 261 207 personnes qui ont participé à une intervention PEMS entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 1997, selon le *Rapport de contrôle et d'évaluation*[20].

Pour illustrer la méthode utilisée afin de calculer le montant total des prestations non versées aux fins de l'enquête, on part du montant total des prestations non versées aux participants employés avant la fin de la période de prestation (264 414 346 $). Pour obtenir ce chiffre, on multiple la proportion de tous les participants employés avant la fin de la période de prestation (27,6 p. 100) par le nombre total de participants PEMS (261 207). Ce total estimatif du nombre de participants employés est ensuite multiplié par la moyenne des prestations non payées par personne employée avant la fin de la période de prestation (3 319 $), ce qui donne le total estimatif des prestations non payées. La même procédure a été appliquée pour chaque programme et chaque région à l'égard des participants employés avant la fin de la période de prestation et des participants employés après la fin de la période de prestation. Le total des prestations non payées est la somme des prestations non versées aux participants employés avant la période de prestation et aux participants employés après la fin de la période de prestation.

Tableau 5.6
Montant total brut des prestations non payées de l'a.-e. en vertu de la Partie I selon le programme

	SAE	PCE	FOR	AFI	SSC	Total
Employés avant la fin de la période de prestation	109 879 763 $	2 475 568 $	31 910 396 $	550 600 $	4 814 239 $	239 305 188 $
Employés après la fin de la période de prestation (prestataires actifs)	12 500 906 $	108 885 $	5 756 771 $	1 293 900 $	1 895 282 $	24 607 892 $
Montant total des prestations non payées	114 927 433 $	2 305 519 $	38 644 177 $	1 850 253 $	6 652 813 $	264 414 346 $
Nombre total des participants PEMS dans la base de sondage	112 592	17 430	105 637	13 096	12 452	261 207

20 Seuls les participants aux programmes PEMS examinés dans le cadre de cette évaluation sont compris dans ce total de 261 207 participants.

Tableau 5.7
Montant total brut des prestations
non payées de l'a.-e. en vertu de la Partie I selon la région

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Total
Employés avant la fin de la période de prestation	13 444 231 $	18 348 171 $	104 916 155 $	50 635 747 $	42 485 373 $	239 305 188 $
Employés après la fin de la période de prestation (prestataires actifs)	4 526 178 $	2 743 543 $	3 833 563 $	5 549 416 $	9 486 081 $	24 607 892 $
Montant total des prestations non payées	19 809 475 $	25 182 996 $	103 293 989 $	58 288 418 $	54 320 620 $	264 414 346 $
Nombre total des participants PEMS dans la base de sondage	35 120	62 091	70 249	48 790	44 957	261 207

5.2 Analyse des calculs des résultats

L'un des objectifs de ce rapport d'évaluation formative était d'analyser les estimations établies à l'aide des deux grands indicateurs des résultats (c.-à-d. combien de clients travaillent et le montant des prestations non payées aux prestataires de l'a.-c. qui sont retournés au travail). Il n'a cependant pas été possible de faire une comparaison directe des chiffres estimatifs produits par la DGIRH et des chiffres estimatifs établis dans le cadre de l'évaluation formative.

Comme on l'a vu plus tôt, les méthodes utilisées par la DGIRH n'étaient pas les mêmes que les méthodes utilisées dans le cadre de l'évaluation formative. Au moment des travaux sur le terrain menés dans le cadre de l'évaluation formative, les bases de données de la DGIRH étaient en train de subir d'importantes modifications. Une version ultérieure en a été utilisée dans le *Rapport de contrôle et d'évaluation.* Comme cette base de données fait systématiquement l'objet de travaux de réaménagement, la DGIRH n'a pas été en mesure, jusqu'à maintenant, de vérifier les données utilisées. Par conséquent, l'équipe d'évaluation n'a pas pu quantifier les différences entre les estimations établies dans le cadre de l'évaluation formative et les estimations tirées du *Rapport de contrôle et d'évaluation.*

Cependant, on croit que plusieurs aspects de la méthode utilisée par la DGIRH pour calculer les économies ont probablement donné lieu à des surestimations. Compte tenu des différences entre la population visée par l'évaluation formative et l'univers représenté par les populations de la DGIRH, il est impossible de commenter l'ampleur de ces surestimations. Le tableau 5.8 suit résume certaines des différences entre les deux méthodes.

Tableau 5.8
Aperçu des méthodes de calcul des prestations non payées

	Évaluation formative	DGIRH Rapport de contrôle et d'évaluation[21]
Méthode de calcul (algorithme)	Les prestations non payées sont la différence entre les prestations d'a.-e. auxquelles le client a droit et les prestations qu'il reçoit effectivement, et ce, semaine par semaine. Les prestations non payées sont calculées à partir du début de l'intervention à laquelle le client participe. Les prestations non payées par suite d'une fraude ou d'une indemnité de cessation d'emploi ne sont pas comprises dans le calcul des prestations non payées.	Pour les volets ATI, PCE, Formation et SAE, le nombre de semaines de prestations restantes depuis la première semaine, à partir de laquelle la *Règle 12 semaines – 25 p. 100* s'applique, est compté puis multiplié par le taux de prestation. Les prestations non payées sont calculées comme suit : le nombre de semaines de prestations restantes à partir du début de l'intervention SSC est compté puis multiplié par le taux de prestation.
Population	Les clients PEMS qui ont commencé à participer à une intervention entre le 1er juillet 1996 et le 31 mars 1997.	Les clients PEMS qui ont commencé à participer à une intervention entre le 1er juillet 1996 et le 30 juin 1997 (3 mois de plus que pour l'évaluation formative) Les participants dont l'intervention avait commencé avant le 1er juillet 1996 Les participants à d'autres initiatives (p.ex., Activités pancanadiennes, Suppléments de revenu ciblés, Travail partagé)[22]
Taille de la population	161 000	536 386[23]

21 L'information figurant dans cette colonne a été établie au mieux de notre connaissance.

22 La base de données de la DGIRH comporte 42 codes pour différentes interventions. Les participants examinés dans le cadre de l'évaluation formative des PEMS se retrouvait dans 7 de ces catégories.

23 D'après le *Rapport de contrôle et d'évaluation*, 1997, p. 89.

Cette analyse repose sur l'information et les fichiers de données reçus en octobre 1997. Elle ne tient pas compte de tout changement ultérieur dans la méthode de la DGIRH. On pense que les facteurs suivants donnent lieu à une surestimation des résultats établis par la DGIRH en ce qui concerne les économies :

- La méthode utilisée par la DGIRH pour calculer les prestations non payées pendant la période au cours de laquelle s'appliquait la *Règle 12 semaines – 25 p. 100* a pu donner lieu à une surestimation des prestations non payées en vertu de la Partie I de l'a.-e.; par exemple, un participant qui a touché 24 p. 100 des prestations auxquelles il avait droit s'est vu attribuer 100 p. 100 du montant total auquel il avait droit à titre de prestations non versées. La méthode utilisée aux fins de l'évaluation formative ne lui attribuait que 76 p. 100 des prestations auxquelles il avait droit.

- La DGIRH a compté des prestations non payées qui n'ont pas été observées et qui ne se sont pas matérialisées pendant la période à laquelle elles avaient été imputées. En effet, la DGIRH avait retenu l'hypothèse suivante : dès qu'on considère d'un participant qu'il est employé (selon la *Règle 12 semaines – 25 p. 100*), cette personne ne touchera plus d'autres prestations à l'avenir. L'imputation de prestations non payées qui n'ont été ni observées ni démontrées jusqu'à maintenant peut se traduire par une surestimation du total des prestations non payées.

- Selon la définition de l'emploi utilisée par la DGIRH (en vertu de la *Règle 12 semaines –25 p. 100*), une réduction dans les prestations non payées attribuable à des raisons autres que l'emploi était imputée à l'emploi. Par exemple, la DGIRH tient pour acquis que les prestataires qui n'ont pas soumis leur carte de déclaration avaient trouvé du travail. Selon certaines indications, des réductions des prestations pour des raisons autres que l'emploi à proprement parler, par exemple une indemnité de cessation d'emploi, ont également été imputées à l'emploi selon la définition de la DGIRH.

Comme on vient de le voir, il est impossible de quantifier l'ampleur de la surestimation, puisque certaines données ne sont pas accessibles et qu'il y a des différences dans les populations observées.

Il faut préciser que selon le cadre opérationnel de la DGIRH, l'accent est mis sur la transmission ponctuelle de données sur les résultats. Au moment de l'évaluation, soit entre juillet 1996 et mars 1997, les indicateurs opérationnels étaient en train d'être implantés et l'accent était mis sur la transmission de données à point nommé. Par conséquent, la méthode initiale était simple et les données n'étaient pas très pointues; de plus, certains cas individuels et certaines anomalies n'ont pas été pris en considération. Les indicateurs avaient pour objet de fournir de l'information opérationnelle aux régions pour leur permettre de déterminer leurs progrès.

6.0 Répercussions sur les collectivités

Les constatations présentées dans ce chapitre ont trait aux éléments suivants :

- la mesure dans laquelle les plans locaux de développement du marché du travail et de développement économique ont été intégrés pendant la mise en œuvre des PEMS;
- les questions liées aux partenariats;
- la question de savoir si les PEMS répondent aux besoins des collectivités dans des domaines autres que l'emploi pur et simple.

Des consultations ont eu lieu au niveau local au sujet des besoins économiques et des besoins relatifs au marché du travail des collectivités et de la façon dont les PEMS pourraient y répondre en général.

La majorité des partenaires communautaires ont signalé qu'ils avaient été consultés au sujet des besoins de leur collectivité pendant la mise en œuvre des PEMS. Les consultations ont été à la fois formelles et informelles; des consultations informelles avaient lieu systématiquement auprès des partenaires communautaires qui entretiennent d'étroites relations avec les CRHC locaux. Un grand nombre des CRHC ont également signalé qu'ils avaient travaillé avec des organismes locaux ou régionaux de développement économique au moment de planifier la prestation des programmes.

Les organismes communautaires qui n'avaient pas d'étroites relations de travail avec les CRHC ont généralement affirmé qu'ils n'avaient pas été consultés au sujet de la mise en œuvre des PEMS, mais qu'ils avaient été informés des changements apportés à la législation en matière d'a.-e. Dans certaines régions, les CRHC ont signalé qu'ils avaient choisi de ne pas faire participer les partenaires communautaires à la planification des PEMS, compte tenu de la mise en œuvre des EDMT qui n'allait pas tarder, parce qu'ils ne voulaient pas créer d'attentes peu réalistes chez les organismes communautaires.

Même si la majorité des partenaires communautaires ont signalé qu'ils avaient été consultés au sujet des plans locaux de développement économique et de développement du marché du travail, ils n'ont pas été aussi nombreux à dire qu'ils avaient été consultés au sujet de la *gamme* des prestations d'emploi et mesures de soutien qui allaient favoriser l'intégration de ces plans. La grande majorité des CRHC consultés ont affirmé que les cinq principales mesures de soutien et prestations examinées dans le cadre de cette évaluation (SSC, ATI, Formation, PCE et SAE) étaient toutes offertes dans leur collectivité. Cependant, le lien entre l'accessibilité de l'intervention et les besoins en matière de développement économique de la collectivité n'était pas toujours apparent. Les CRHC estimaient qu'ils seraient en meilleure position pour adapter leurs prochains

plans d'activité aux besoins économiques de la collectivité, puisqu'ils auraient une année d'expérience dans le cadre des PEMS.

Même si la satisfaction des partenaires actuels à l'égard de leurs relations avec les CHRC locaux est généralement élevée, il semble que l'implantation de nouveaux partenariats et l'amélioration des partenariats existants s'imposent pour que les CRHC puissent fonctionner dans l'esprit des PEMS. Cependant, le recours aux PLMT reflète généralement une véritable approche de partenariat.

L'existence de partenariats locaux entre le CRHC et d'autres organismes pertinents de la collectivité semble dépendre de deux grands facteurs : la durée de la relation entre les CRHC et les partenaires communautaires, ainsi que la personnalité des membres du personnel (de direction et d'exécution) dans les CRHC. Les organismes qui ont une relation suivie avec le CRHC local depuis plusieurs années en sont généralement satisfaits, même si les partenariats ne sont pas aussi bidirectionnels qu'ils l'aimeraient. Les partenaires communautaires ont souvent signalé que l'existence de partenariats entre les CRHC et d'autres intervenants de la collectivité dépendait également de l'engagement ou de l'aisance des gestionnaires et des membres du personnel à titre individuel à l'égard de l'approche de partenariat. Ces deux facteurs ont apparemment eu des répercussions sur la mesure dans laquelle les partenaires communautaires estimaient qu'ils avaient été consultés avant la mise en œuvre des diverses composantes PEMS dans leur collectivité.

En dépit de niveaux de satisfaction relativement élevés à l'égard des partenariats actuels, un certain nombre de partenaires communautaires estimaient qu'il fallait accroître les efforts consacrés à la mise sur pied de partenariats. En fait, certains organismes désignés comme des partenaires communautaires par le CRHC ont affirmé qu'ils n'avaient pas du tout l'impression d'être des partenaires. À leurs yeux, le rôle d'un partenaire ne se limite pas à transmettre de l'information financière, loin de là. Dans de nombreuses collectivités, l'utilisation des PLMT reflète une véritable approche de partenariat. Plutôt que de contrôler le plan d'activité d'un projet et de fournir tout le financement, DRHC n'est qu'un partenaire parmi bien d'autres dans le cadre de nombreux PLMT. D'autres partenaires apportent des contributions en nature et en espèces et sont des partenaires actifs de l'élaboration du projet. Les PLMT sont considérés comme des mécanismes efficaces pour réunir des partenaires afin de s'attaquer à des problèmes précis au sein du marché du travail.

Selon certaines personnes interrogées, il faudrait obtenir un plus grand apport des employeurs à titre individuel (plutôt que de groupes cadres comme les chambres de commerce) lorsqu'il s'agit de définir les besoins au sein du marché du travail local. Les personnes interrogées au niveau des CRHC avaient l'impression que depuis la rationalisation, elles se préoccupaient moins des besoins des employeurs que de ceux des chômeurs. Dans certaines régions, les répondants estimaient que les CRHC avaient besoin de passer plus de temps à se familiariser avec les besoins de la collectivité, ou encore de jouer un plus grand rôle lorsqu'il s'agit de réunir la collectivité et l'industrie pour définir les besoins. Le manque d'employés dans les CRHC en mesure d'établir des

partenariats et le manque de ressources chez les partenaires communautaires ont été cités comme des exemples d'obstacles à l'implantation de partenariats. Les CRHC ont expliqué que leurs partenaires communautaires voyaient encore DRHC comme un bailleur de fonds, plutôt qu'un partenaire à part entière qui s'assoirait à la même table qu'eux et qui serait disposé à apporter une contribution en espèces ou en nature et qui serait capable de le faire. De plus, compte tenu de l'incertitude qui entoure l'avenir des PEMS à la suite de la signature des EDMT, certains CRHC ont éprouvé de la difficulté à continuer de mettre sur pied des partenariats.

Il est encore tôt pour déterminer dans quelle mesure les PEMS auront pour effet de stimuler l'emploi ou la création d'emplois à long terme dans les collectivités.

Pour l'instant, les répercussions des PEMS sur la stimulation de l'emploi à long terme ne peuvent pas être établies de façon scientifique, puisque de nombreuses activités n'en sont encore qu'aux premières étapes. En fait, la majorité des personnes interviewées ont dit qu'il était trop tôt pour évaluer la capacité des interventions PEMS de contribuer à la stimulation de l'emploi ou à la création d'emplois à long terme dans la collectivité. Cependant, compte tenu des résultats des enquêtes, les possibilités d'emploi à long terme semblent prometteuses. Les personnes interviewées estimaient également que les PLMT joueraient aussi un rôle important dans la stimulation de l'emploi à long terme. De plus, il semblerait que les achats individuels de formation soient un meilleur moyen de répondre aux besoins des marchés du travail locaux que l'achat de formation en bloc, qui est en train d'être éliminé progressivement.

Les interventions PEMS ont eu des répercussions sur les collectivités dans des domaines autres que l'emploi, par exemple le développement social et l'exploitation des organismes sans but lucratif.

Jusqu'à maintenant, les répercussions des diverses interventions PEMS sur les collectivités se sont faites sentir non seulement dans le domaine de l'emploi, mais également dans celui du développement social. Les personnes interviewées ont affirmé que les PCE favorisent le développement social des collectivités, puisque le programme est utilisé surtout par des organismes sans but lucratif pour engager des employés qu'ils ne pourraient peut-être pas payer autrement.

Certaines personnes interrogées ont mentionné que les établissements de formation et les organismes qui œuvrent dans le secteur bénévole savaient depuis un certain temps que DRHC diminuerait graduellement le financement qu'il leur consent. Quelques répondants sont convaincus que ces réductions ont eu des effets négatifs sur les organismes en question (p. ex., certains établissements de formation éprouvent de la difficulté à poursuivre leurs activités et certains se sont retrouvés sans financement de base ou financement de projet[24]). Par ailleurs, d'autres répondants croient que les

24 Par exemple, les organismes qui n'ont plus accès aux PCE, dont l'orientation a changé.

coupures de financement ont obligé les établissements de formation à répondre aux besoins du marché du travail, plutôt que de se contenter d'offrir une formation générale à quiconque y était admissible.

7.0 Conclusions

Voici un sommaire des conclusions et des leçons tirées de l'évaluation formative des PEMS (les principales conclusions sont en *italiques*).

Le régime relativement nouveau de l'assurance-emploi a été mis en œuvre au moment où Développement des ressources humaines Canada faisait l'objet de nombreux autres changements, dont le plus important était la rationalisation. Le régime d'a.-e. a été implanté parallèlement à une nouvelle philosophie qui, c'était à espérer, donnerait lieu à des changements culturels importants dans les façons de fonctionner de DRHC. Deux des éléments les plus importants de cette nouvelle philosophie sont les suivants : l'accent qui est mis sur les résultats (l'emploi et la réduction de la dépendance envers l'a.-e.) et la flexibilité qui a été donnée au palier local pour prendre la majorité des décisions sur place, sans avoir besoin de l'approbation des régions.

L'une des principales conclusions de cette évaluation formative des PEMS est que *même si la direction et le personnel à tous les paliers semblent avoir accepté cette primauté des résultats et s'y être adaptés relativement bien, l'exactitude des données actuellement recueillies pour mesurer les résultats est remise en question.* Parallèlement à d'autres facteurs de changement comme la rationalisation, l'implantation des PEMS a signifié que le personnel au niveau local s'est souvent vu confier de nouvelles responsabilités sans les ressources nécessaires pour s'en acquitter. Des tâches comme la gestion des cas, la négociation de contributions financières et la mise sur pied de partenariats demandent du temps, ressource qui fait défaut au personnel restant. Par conséquent, des tâches comme le suivi des plans d'action élaborés avec les clients ou l'entrée des données dans les systèmes ont été mises en veilleuse, par manque de temps ou de ressources. On peut en déduire qu'à moins que des ressources ne soient affectées au suivi et à l'entrée des données, ces tâches ne seront pas accomplies.

Les régions ont tenté de mettre l'accent sur la nécessité d'obtenir des résultats tout en aidant un éventail de clients et d'adoucir le message antérieur selon lequel c'était les résultats qui importaient. Cependant, certains CHRC ont encore du mal à assimiler le concept d'un portefeuille équilibré composé de clients de divers genres et de clients qui obtiendront des résultats à court terme comme à moyen et à long terme. En fait, selon une comparaison des résultats des enquêtes auprès des participants et des non-participants, certains CHRC peuvent se livrer à de « l'écrémage », particulièrement en ce qui concerne les PCE et les SSC. Cette évaluation formative a montré que, même si on a demandé aux CRHC d'avoir un portefeuille équilibré, c'est l'importance accordée aux résultats à court terme qui a dominé l'implantation des PEMS. Parallèlement au manque d'expérience et à l'absence d'une bonne information sur le marché du travail local, l'importance qui est accordée aux résultats a fait que de nombreux CRHC ont éprouvé de la difficulté à établir des plans stratégiques de ciblage des clients.

Les ententes d'Aide financière négociée sont un autre changement auquel de nombreux membres du personnel ont dû s'adapter. *Dans l'ensemble, l'AFN, qui fait partie intégrante de la composante Prêts et subventions de perfectionnement, est bien acceptée par le personnel et par les clients.* Les jalons des PSP ont été posés et le principe voulant qu'on demande aux clients d'assumer une partie des coûts de leur formation a été adopté autant par les clients que par le personnel.

En général, la flexibilité au niveau local a été très bien acceptée et intégrée par le personnel et est considérée comme l'un des aspects très positifs des PEMS. Cependant, une des principales préoccupations à son sujet est qu'elle peut se traduire par un certain manque d'uniformité dans la prestation des services (particulièrement dans des grands centres comme Vancouver, Toronto et Montréal), ce que le personnel a trouvé difficile à justifier, même dans un contexte où on met l'accent sur la flexibilité. On peut en déduire que d'autres communications établissant des liens entre la flexibilité et la gestion axée sur les résultats s'imposent.

À la suite de la rationalisation, les CRHC ont eu à régler de plus en plus souvent des questions ayant trait à leur capacité de fournir des services avec un personnel réduit. L'un des moyens que les CRHC ont utilisés au niveau local pour régler ce problème a été de recourir à des organismes tiers pour la prestation des services. *Le recours accru à des tiers pour dispenser les services a eu des répercussions sur les membres du personnel, puisqu'un grand nombre d'entre eux ont dorénavant à intégrer à leur travail des tâches comme la négociation de contrats et le suivi du travail des tiers, pour lesquelles ils n'ont pas nécessairement reçu la formation nécessaire.* De surcroît, la façon dont les CRHC traitent les contrats a peut-être une influence sur l'efficacité avec laquelle les services sont dispensés par les tiers et, partant, sur l'utilisation qui est faite du financement de DRHC. La brièveté des délais de préavis donnés aux tiers et la durée relativement brève des contrats sont deux grandes préoccupations qui, aux yeux des répondants, limitent la capacité des tiers de fournir efficacement les services.

Les répondants aux enquêtes se sont dits modérément satisfaits seulement des services d'emploi reçus ou utilisés. Deux des plaintes les plus fréquentes des participants aux groupes de discussion étaient qu'ils n'étaient pas au courant des programmes à la disposition des clients et les difficultés d'avoir accès au personnel dans les CRHC. Il semble qu'un manque de connaissance au sujet des interventions PEMS soit l'un des principaux obstacles à leur accessibilité.

Les CRHC et les tiers qui sont leurs partenaires semblent avoir de la difficulté à se faire au concept des partenariats et à ce qu'il signifie par rapport à leurs responsabilités et à leurs rôles respectifs, au-delà d'une relation consistant pour l'un des partenaires à fournir l'argent et pour l'autre partenaire à le recevoir. Les partenariats sont l'un des domaines cités parmi ceux qui auraient besoin d'être repensés, mais il faut se souvenir que la mise sur pied de partenariats nécessite du temps et des ressources, qui sont de plus en plus limités dans certains CRHC. Les organismes qui ont des relations de longue date avec des CRHC ou des particuliers au sein des CRHC estimaient avoir été bien informés des changements découlant des PEMS et, pour nombre d'entre eux, avoir été consultés

avant la mise en œuvre. Les organismes communautaires qui n'ont pas de liens étroits avec les CRHC locaux constituent l'un des groupes qui ont signalé être mal informés des programmes offerts dans le cadre des PEMS. Ces organismes éprouvent de la confusion au sujet des interventions offertes, de même qu'au sujet de la façon de conclure une entente avec un CRHC.

Dans le cadre du nouveau régime d'a.-e., l'accent a été placé sur les résultats des points de vue de l'emploi et des prestations non payées pour le compte de l'a.-e. *Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives des répercussions des PEMS sur la stimulation de l'emploi et la création d'emplois.* On recueillera plus d'information à ce sujet lors des évaluations sommatives qui seront menées en collaboration avec les provinces / territoires en vertu des EDMT.

De surcroît, les PEMS ne représentent que l'un des facteurs qui peuvent avoir des répercussions sur l'employabilité et l'emploi des clients. Des facteurs externes sur lesquels les membres du personnel et les clients au niveau local ne peuvent guère exercer de contrôle, par exemple l'état de l'économie locale, ont également des répercussions sur les possibilités des clients dans telle ou telle collectivité de trouver du travail (problème que l'on peut atténuer en aidant les clients à devenir « employables » en fonction des débouchées offerts). Quoi qu'il en soit, on peut confirmer pour l'instant que deux des principaux avantages des PEMS sont d'offrir aux clients une expérience de travail dans le cadre d'interventions comme les SSC et les PCE, et de les aider à améliorer leur confiance en soi. Il a été affirmé que la confiance en soi joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'aider les clients à conserver leur optimisme dans leur recherche d'emploi, les empêchant de se décourager et de renoncer à chercher du travail.

Langues officielles

L'un des sous-objectifs de cette évaluation formative des PEMS était de déterminer dans quelle mesure les services dispensés par les CRHC et les tiers sont offerts aux clients dans la langue officielle de leur choix, de même que la qualité des services offerts dans l'une ou l'autre langue officielle. *Même si l'accès à de l'information dans l'une ou l'autre langue officielle n'est généralement pas une préoccupation, l'accès à des interventions dans la langue officielle préférée des participants peut être un problème dans les collectivités de langue officielle minoritaire.* L'une des raisons signalées à cet égard, c'est que la demande d'interventions dans la langue officielle minoritaire est relativement faible.

Cependant, il se peut que la demande soit faible parce que la minorité de langue officielle n'est pas au courant des interventions offertes dans le cadre des PEMS. Les répondants estimaient que les tiers qui représentent cette collectivité sont les mieux placés pour traiter des questions relatives aux langues officielles minoritaires. Un certain nombre de CRHC ont déjà commencé à avoir recours à de tels organismes pour dispenser les services et on peut prévoir que, si la tendance se maintien, l'accessibilité des interventions s'améliorera pour les membres des collectivités de langue officielle minoritaire. Cependant, il faut reconnaître qu'il existe d'autres facteurs, par exemple la

disponibilité des interventions comme les SSC et les PCE, auxquelles les clients peuvent participer dans la langue de leur choix, qui ont trait au marché du travail et sur lesquels DRHC ne peut exercer aucun contrôle. Un élément sur lequel le Ministère peut exercer un certain contrôle, c'est d'offrir de la formation linguistique aux clients. Sans ce genre de formation, on peut s'attendre à ce que les débouchés à l'intention des clients de la langue officielle minoritaire, et même des clients de la langue officielle majoritaire qui vivent dans des collectivités bilingues, soient limités.